ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Sproß, Cornelia; Lang, Kristina

Research Report

Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken: Chronologie und gesetzliche Grundlagen

IAB-Forschungsbericht, No. 2008,9

Provided in Cooperation with:
Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Sproß, Cornelia; Lang, Kristina (2008) : Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken: Chronologie und gesetzliche Grundlagen, IAB-Forschungsbericht, No. 2008,9, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/43147

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Forschungsbericht 9/2008

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken

Chronologie und gesetzliche Grundlagen

Cornelia Sproß
Kristina Lang

Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken

Chronologie und gesetzliche Grundlagen

Cornelia Sproß (IAB)
Kristina Lang (Bundesagentur für Arbeit)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market. The series is above all based on fairly long intermediate or final reports on empirical project work.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis 4
Abkürzungsverzeichnis 5
Zusammenfassung 8
1 Einleitung 9
2 Workfare in den USA: Vorbild für Europa? 12
3 Großbritannien 14
3.1 Historischer Abriss der britischen Aktivierungspolitik 14
3.2 Aktivierung von Hilfeempfängern: Gesetzliche Regelungen und deren Umsetzung 21
3.2.1 Abgrenzung der Grundsicherung von der Arbeitslosenversicherung 22
3.2.2 Definition der Zielgruppe 25
3.2.3 Gesetzliche Regelungen zur verpflichtenden Maßnahmeteilnahme 25
3.2.3.1 Regelungen für Jugendliche (New Deal for Young People) 26
3.2.3.2 Regelungen für Langzeitarbeitslose über 25 Jahren (New Deal for Long-Term Unemployed) 27
3.2.3.3 Employment Zones 28
3.2.3.4 Pathway to work 28
3.2.4 Sanktionsregelungen 29
3.3 Fazit 29
4 Niederlande 30
4.1 Historischer Abriss der niederländischen Aktivierungspolitik 31
4.2 Aktivierung von Hilfeempfängern: Gesetzliche Grundlagen und deren Umsetzung 36
4.2.1 Abgrenzung der Grundsicherung von der Arbeitslosenversicherung 37
4.2.2 Definition der Zielgruppe 39
4.2.3 Gesetzliche Regelungen zur verpflichtenden Maßnahmeteilnahme 39
4.2.3.1 Maßnahmen zur Aktivierung vor 2004 40
4.2.3.2 Sozial-integrative Maßnahmen 41
4.2.3.3 Maßnahmen zur Aktivierung nach 2004 42
4.2.4 Sanktionsregelungen 43
4.3 Fazit 43
5 Dänemark 45
5.1 Historischer Abriss der dänischen Aktivierungspolitik 45
5.2 Aktivierung von Hilfeempfängern: Gesetzliche Grundlagen und deren Umsetzung 52
5.2.1 Abgrenzung der Grundsicherung von der Arbeitslosenversicherung 53
5.2.2 Definition der Zielgruppe 55
5.2.3 Gesetzliche Regelungen zur verpflichtenden Maßnahmeteilnahme 57
5.2.3.1 Beratung, Qualifizierung und Arbeitsgelegenheiten 57
5.2.3.2 Individueller Handlungsplan 58

5.2.3.3 Individueller Kontaktverlauf ... 58
5.2.4 Sanktionsregelungen ... 58
5.3 Fazit ... 59

6 Schweden ... 60
6.1 Historischer Abriss der schwedischen Aktivierungspolitik ... 61
6.2 Aktivierung von Hilfeempfängern: Gesetzliche Grundlagen und deren Umsetzung ... 68
6.2.1 Abgrenzung der Grundsicherung von der Arbeitslosenversicherung ... 69
6.2.2 Definition der Zielgruppe ... 71
6.2.3 Gesetzliche Regelungen zur verpflichtenden Maßnahmeteilnahme ... 72
6.2.3.1 Aktivitätsgarantie ... 73
6.2.4 Sanktionsregelungen ... 74
6.3 Fazit ... 74

7 Zusammenfassung ... 76
7.1 Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik ... 76
7.2 Unterschiede trotz Konvergenz ... 78

Literatur ... 80

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gesetzliche Grundlagen zur Aktivierung von Leistungsempfängern in Großbritannien ... 18
Tabelle 2: Antragsteller auf Sozialhilfe (Income Support) im Alter von 15 bis 59 Jahren in Großbritannien ... 23
Tabelle 3: Unterteilung der Leistungssysteme in Großbritannien ... 24
Tabelle 4: Gesetzliche Grundlagen zur Aktivierung von Leistungsempfängern in den Niederlanden ... 34
Tabelle 5: Unterteilung der Leistungssysteme in den Niederlanden ... 38
Tabelle 6: Gesetzliche Grundlagen zur Aktivierung von Leistungsempfängern in Dänemark ... 49
Tabelle 7: Unterteilung der Leistungssysteme in Dänemark ... 54
Tabelle 8: Aktivierung von Sozialhilfeempfängern in Dänemark in Abhängigkeit vom Alter ... 56
Tabelle 9: Gesetzliche Grundlagen zur Aktivierung von Leistungseempfängern in Schweden ... 63
Tabelle 10: Unterteilung der Leistungssysteme in Schweden ... 69

Abkürzungsverzeichnis

ABW	Algemene bijstandswet (Sozialhilfegesetz)
ADC	Aid to Dependent Children (Unterstützung minderjähriger Kinder)
AFDC	Aid to Families with Dependent Children (Unterstützung für Familien mit abhängigen Kindern)
AMS	Arbejdsmarkedsstyrelsen (Nationale Arbeitsmarktbehörde, Dänemark)
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen (Nationale Arbeitsmarktbehörde, Schweden)
ANW	Algemene nabestaandenwet (Allgemeines Hinterbliebenengesetz)
CPK	Client Progress Kit
CTC	Child Tax Credit (Kinderzuschuss zur negativen Einkommensteuer für Personen mit niedrigem Einkommen)
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen (Nationale Arbeitsmarktbehörde, Niederlande)
DMG	Decision Maker Guide
DWP	Department for Work and Pensions (Beschäftigungsministerium, Großbritannien)
DØR	Det Økonomiske Råd (Dänischer Wirtschaftsrat)
ESA	Employment and Support Allowance (Beschäftigungs- und Unterstützungsleistung)
EZ	Employment Zones (Beschäftigungszonen)
I/D	Regeling Instroom/Doorstroom (Stellenvermittlungsprogramm)
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAP	Intensive Activity Period (Intensive Aktivitätsperiode)
IB	Incapacity Benefit (Arbeitsunfähigkeitsgeld)
IOAW	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze Werknemers (Gesetz über Einkommensversorgung älterer oder teilerwerbsunfähiger arbeitsloser Personen)
IOAZ	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen (Gesetz über Einkommensversorgung älterer oder teilerwerbsunfähiger, vormals selbständiger Personen)
IS	Income Support (Sozialhilfe)
JOBS	Job Opportunities and Basic Skills (Programm zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und grundlegender Fähigkeiten)
JoUG	Jobb- och utvecklingsgarantie (Beschäftigungs- und Entwicklungsgarantie)

JSA	Jobseeker's Allowance (Arbeitslosenunterstützung)
JSA(Cont)	Contribution-based JSA (beitragsbezogenes Arbeitslosengeld)
JSA(IB)	Income-based JSA (bedarfsbezogenes Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe)
JWG	Jeugdwerkgarantieplan (Jugendbeschäftigungsgarantieplan)
ND	New Deal
ND 25+	New Deal for Longterm-Unemployed (Arbeitsmarktprogramm für langzeitarbeitslose Personen ab 25 Jahren)
NDYP	New Deal for Young People (Arbeitsmarktprogramm für Jugendliche)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PCA	Personal Capabilities Assessment (Allgemeiner Arbeitsunfähigkeitstest)
PRWORA	Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (Abstimmungsgesetz zur persönlichen Verantwortung und Beschäftigungsmöglichkeiten)
SSA	Stimulatie Social Activation (Förderung sozialer Aktivierung)
SEK	Schwedische Kronen
SGB II	Zweites Sozialgesetzbuch
SFS	Socialtjänstlag (Sozialgesetz)
SOU	Statens offentliga utredningar (Forschungsergebnisse der schwedischen Regierung)
SUM	Sociale Udvicklings Midler (Soziales Entwicklungsprogramm)
SUWI	Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Gesetz über die Organisationsstruktur im Bereich Arbeit und Einkommen)
TANF	Temporary Assistance for Needy Families (Unterstützung bedürftiger Familien mit unterhaltsberechtigten Kindern)
UG	Ungdomsgarantin (Jugendgarantie)
UVW	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (Nationales Institut für die operative Umsetzung der Sozialversicherungsgesetze, Niederlande)
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Erwerbsunfähigkeitsversicherungsgesetz)
WBLA	Work-Based Learning for Adults (Qualifizierungskurs)
WFTC	Working Families' Tax Credit (Negative Einkommensteuer für Familien mit niedrigem Einkommen)

WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (Gesetz über Arbeit und Einkommen nach Leistungsvermögen)
WIN	Work Incentive Programm (Arbeitsanreizprogramm)
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden (Gesetz zur Beschäftigung Arbeitsuchender)
WSW	Wet sociale werkvoorziening (Gesetz zur geschützten Beschäftigung)
WTC	Working Tax Credit (Negative Einkommensteuer für Personen mit niedrigem Einkommen)
WW	Werkloosheidswet (Arbeitslosigkeitsgesetz)
WWB	Wet Werk en Bijstand (Gesetz über Arbeit und Sozialhilfe)
WWR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Wissenschaftlicher Rat für Regierungspolitik)

Zusammenfassung

Das Konzept der Aktivierung kennzeichnet die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zahlreicher Länder seit den frühen 1990er Jahren und ist durch einschneidende Sozialversicherungsreformen geprägt. Trotz unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Ausprägungen sind in Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark und Schweden mittlerweile ähnliche Strukturen bei der Aktivierung von Leistungsempfängern identifizierbar. In diesem Forschungsbericht werden die einzelnen Phasen von Aktivierung in diesen vier Ländern im Zeitablauf dokumentiert. Lag der Fokus in allen Ländern zunächst auf der Integration von Arbeitslosengeldempfängern, wurde ab Mitte der 1990er der Blick zunehmend auch auf Hilfeempfänger gerichtet. Aktuell werden in diesen Ländern so genannte inaktive Leistungsbezieher verstärkt in das „Fördern und Fordern“ einbezogen. Die Erwerbsintegration möglichst aller Leistungsempfänger stellt jedoch besonders hohe Anforderungen an die Eingliederungspolitik für besonders benachteiligte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt.

1 Einleitung

Dieser Forschungsbericht beschreibt die Reformen sowie gesetzlichen Änderungen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik für Empfänger von staatlichen Transferleistungen, die seit Beginn der 1990er Jahre in Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark und Schweden durchgeführt wurden, und ordnet sie in ihren historischen Kontext ein. Unter dem Begriff der Aktivierung wurden in diesen Ländern umfassende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reformen eingeleitet, die den veränderten wirtschaftlichen und sozialökonomischen Bedingungen Rechnung tragen sollten. Immer deutlicher wurde dabei der Fokus auf beschäftigungsbezogene Komponenten gesetzt, so dass sich die Wohlfahrtsstaaten von einer eher passiven Leistungsgewährung in Richtung „*targeting, privatisation and workfare*“ bewegten (Gilbert/Voorhis 2003: 2). Allgemeines Ziel der neuen – aktivierenden - Arbeitsmarktpolitik ist die Rückkehr von erwerbslosen Transferempfängern in (reguläre) Beschäftigung. Im Sinne der Verstärkung der Reziprozitätsnorm, also von Rechten und Pflichten auf staatlicher und individueller Seite, sind nicht nur mehr Arbeitslosengeldempfänger sondern auch erwerbsfähige Hilfeempfänger verpflichtet, eine Gegenleistung für den Bezug von Leistungen zu erbringen.

Angenommen wird, dass die Arbeitsmarktpolitik mit ihrer aktivierenden Ausrichtung im Sinne verpflichtender Arbeitsprogramme ihren Ursprung in den USA hat (Ochel 2005: 68) und die USA als Vorbild für die Entwicklung in den europäischen Ländern gilt. Dennoch müssen die Unterschiede zwischen den USA und den europäischen Staaten, die sich aufgrund unterschiedlicher Wohlfahrtsphilosophien ergeben, beachtet werden (Blank 2005): Während sich in den USA Wohlfahrtsprogramme im Wesentlichen auf Alleinerziehende und Familien beziehen, sind Unterstützungsprogramme in den europäischen Ländern auf eine breitere Zielgruppe gerichtet. Ungeachtet davon kann seit den 1990er Jahren auch in den europäischen Ländern wie Dänemark, Schweden, Großbritannien oder den Niederlanden ein stärkerer Aktivierungsfokus ausgemacht werden. Erste Anzeichen für Veränderungen waren bereits in den 1980er Jahren sichtbar; während dieser Zeit lag der Schwerpunkt aber noch primär auf der Integration von arbeitsmarktnahen Arbeitslosen. Erst in den vergangenen Jahren wurde der Fokus auf andere, arbeitsmarktfernere Gruppen gerichtet. Mittlerweile lässt sich feststellen, dass in den meisten Ländern ein breiter Kreis an Wohlfahrtsempfängern an verpflichtenden Maßnahmen als Gegenleistung zum Transferbezug teilnehmen muss.

Die Darstellung dieser Entwicklung und die detaillierte Beschreibung der einzelnen Reformmaßnahmen stehen im Vordergrund dieses Forschungsberichtes. Er ist Teil des umfassenden Projektes „Aktivierungsstrategien für erwerbsfähige Hilfebezieher im internationalen Vergleich“ im Rahmen der SGB-II-Forschung am IAB. Im Rahmen dieses Projektes wurden die Unterschiede in der Ausgestaltung von Leistungssystemen im internationalen Vergleich untersucht (Konle-Seidl/Lang 2006) und Aktivierungsstrategien für erwerbsfähige Hilfeempfänger in einen umfassenden Reformkontext eingeordnet (Konle-Seidl 2008). In einem weiteren Teilprojekt wurde auf der

Basis einer standardisierten Auswertung von nationalen Evaluationsstudien die individuellen Beschäftigungswirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für erwerbsfähige Hilfebedürftige geschätzt (Fromm/Sproß 2008). Dieser Bericht ordnet schließlich die Aktivierungspolitiken in den Vergleichsländern historisch ein und beschreibt Reformmaßnahmen detaillierter als es in den anderen Berichten möglich ist. Dabei werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen vier Wohlfahrtsstaaten herausgearbeitet. Im Einzelnen werden folgende Aspekte behandelt:

- Wie wurde der Aktivierungsprozess in ausgewählten Ländern (Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark und Schweden) eingeleitet und entsprechende Politiken umgesetzt?
- Zeigen sich Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede in der Entwicklung zwischen den einzelnen Wohlfahrtsstaaten (Esping-Andersen 1990) hinsichtlich der Einführung aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, den durchgeführten Reformen sowie bei der Zielgruppenorientierung und -ausweitung im Entwicklungsverlauf auf? Von Interesse ist, ob und inwieweit sich die nordischen Länder voneinander unterscheiden (Kvist 2000).
- Wie unterscheidet sich das „Fördern und Fordern“ im Grundsicherungssystem von dem in der Arbeitslosenversicherung?
- Gibt es eine Konvergenz von Aktivierungsstrategien oder bleiben wohlfahrtsstaatliche Unterschiede zwischen den Ländern erhalten?

Dieser Bericht greift die von Konle-Seidl/Lang (2006) entwickelte These einer Aktivierung in zwei Wellen auf und baut diese aus, indem die Entwicklungen in den Vergleichsländern auf der Basis von nun drei Phasen verglichen werden. Diese lassen sich wie folgt beschreiben:

1. Bereits in den 1980er Jahren gab es verpflichtende Arbeitsmarktprogramme, die jedoch ausschließlich auf die Integration von Jugendlichen und arbeitsmarktnahen Erwerbslosen gerichtet waren.

2. Ab Anfang der 1990er Jahre änderte sich der Fokus, denn neben Arbeitslosengeldempfängern galten nun auch arbeitsmarktfernere Personen als Zielgruppe von verpflichtenden Maßnahmen. Ab diesem Zeitpunkt lag der Fokus auf einer unmittelbaren Beschäftigungsförderung.

3. Seit den 2000er Jahren sind weitere Änderungen sichtbar, indem sich der Personenkreis zunehmend verbreiterte und nun auch auf bisher inaktive Personen ausgeweitet wurde. Gleichzeitig vollziehen sich ab diesem Zeitpunkt auch zahlreiche administrative Änderungen, u. a. die Zusammenlegung von unterschiedlicher Behörden zu so genannten „*one-stop-shops*“ als einzige Anlaufstelle für alle Leistungsempfänger. Damit erfolgten in Anlehnung an Barbier (2005) in dieser Phase nicht nur eine weitere Ausweitung des Personenkreises von Aktivierungsmaßnahmen, sondern auch zunehmend administrative und organisatorische Änderungen in der Verwaltung von Leistungsinstitutionen. Barbier (ebd.)

unterscheidet damit zwischen der Aktivierung von Personen und Aktivierung von Leistungssystemen. Im Gegensatz zu den anderen Wellen lag der Schwerpunkt auf einer Kombination aus Integration, Qualifizierung und Beschäftigungsförderung; zudem gewann in dieser Zeit auch die Integration sozial benachteiligter Personen (Stichwort soziale Aktivierung[1]) eine größere Bedeutung.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Nach einem einleitenden Kapitel mit einer theoretischen Verortung und der Darstellung der Forschungsfragen erfolgt im 2. Kapitel ein Verweis auf die Entwicklung in den USA, um die Unterschiede zwischen europäischer und amerikanischer Wohlfahrtsphilosophie zu verdeutlichen. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob die USA als Vorbild für die Entwicklung von Aktivierungspolitiken in europäischen Ländern gesehen werden kann, obwohl Differenzen zwischen den europäischen und US-amerikanischem System u. a. bei den initiierten Programmen oder der lebenslaufzeitlichen Begrenzung für den Bezug von Leistungen offensichtlich sind.

Im Anschluss werden in den nachfolgenden Großbritannien (3. Kapitel), die Niederlande (4. Kapitel), Dänemark (5. Kapitel) und Schweden (6. Kapitel) betrachtet. Im ersten Teil des jeweiligen Länderkapitels wird die gesetzliche und institutionelle Entwicklung der Aktivierungspolitik chronologisch in drei Phasen/Wellen beschrieben. Konkret geht es dabei darum, in welchem Zusammenhang sich ein stärkerer Fokus auf die Prämisse „Fördern und Fordern“ entwickelt hat und ab wann der Blick auf eine stärkere Beteiligung aller Leistungsempfänger gerichtet wurde.

Im zweiten Abschnitt der Länderkapitel steht die gesetzliche Ausgestaltung der Aktivierungspolitik im Vordergrund. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Abgrenzung des Grundsicherungssystems von der Arbeitslosenversicherung gelegt. Eine eindeutige Unterscheidung mit Blick auf die zunehmenden Aktivierungsanforderungen ist aber mitunter schwierig, da in allen Ländern Reformen und Änderungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung als auch im Sozialhilfesystem stattfanden. Gleichzeitig ist anzumerken, dass bisweilen gleiche Regeln/Anforderungen zur Aktivierung der Bezieher beider Leistungssysteme gelten. Dennoch ist die Unterscheidung wichtig, da die gesetzlichen Grundlagen für die bedürftige Hilfeempfänger teilweise strikter und strenger sind. Weiterhin wird die rechtliche Ausgestaltung von

---

[1] Dieser speziell in den Niederlanden entwickelte Begriff (weitere Informationen siehe 4.2.3.2) findet sich auch im Aktivierungsverständnis anderer Länder, dennoch gibt es keine einheitliche Definition. Allgemein soll durch die Teilnahme an einer sozialen Maßnahme ein erster Schritt in Richtung (soziale) Wiedereingliederung getan werden. Die Maßnahmen in diesem Bereich zielen auf schwer vermittelbare Personen ab, u. a. mit psychischen, gesundheitlichen oder sozialen Problemen, die keinen Zugang zu Beschäftigung mehr haben, auf Immigranten mit schlechten Sprachkenntnissen und auf Menschen mit geringen Qualifikationen. Der Fokus liegt auf der Verbesserung von persönlichen Kompetenzen, der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und von individuellen Ressourcen wie die körperliche und psychische Gesundheit sowie des Sozialkapitals. Ein weiterer Schwerpunkt wurde darauf gelegt, dass eine Teilnahme an solch einer Maßnahme die gesellschaftliche Teilhabe fördere.

Aktivierungsmaßnahmen sowie der Sanktionsregelungen dargestellt. Dagegen werden Governance-Strukturen in den jeweiligen Grundsicherungssystemen nur kurz angerissen; eine ausführliche Analyse findet sich bei Konle-Seidl (2008).

Im letzten Abschnitt der Länderkapitel werden die jeweiligen länderspezifischen Punkte zusammengefasst. Der Forschungsbericht schließt mit einer Zusammenfassung (Kapitel 7), in der die Konvergenzfrage diskutiert wird.

2 Workfare in den USA: Vorbild für Europa?

Allgemein wird angenommen, dass die Arbeitsmarktpolitik mit ihrer aktivierenden Ausrichtung im Sinne verpflichtender Arbeitsprogramme ihren Ursprung in den USA hat (Ochel 2005: 68). In Anlehnung an die europäische Armenfürsorge des 19. Jahrhunderts orientierte sich die US-amerikanische Wohlfahrtspolitik vorrangig auf die Aussortierung „verdienstvoller“ von „unwürdigen“ Armen. Diese wurden dadurch unterschieden, ob es sich bei ihrer Notlage um eine selbst oder unfreiwillig verschuldete handelte. Bei einer selbstverschuldeten Situation hatten die entsprechenden Personen keinen Anspruch auf öffentliche Unterstützung.

Dieser Grundsatz spiegelte sich auch im ersten staatlichen Programm zur Unterstützung minderjähriger Kinder (*Aid to Dependent Children,* ADC) aus dem Jahr 1935 wider: Diese Leistung wurde nur an „würdige“ Personen gezahlt, die unfreiwillig u. a. durch Tod des Ehepartners in Not geraten waren. Der ADC wurde 1962 durch die Unterstützungsleistung für Familien mit minderjährigen Kindern (*Aid to Families with Dependent Children*, AFDC) abgelöst, die finanzielle Unterstützung für Familien mit bedürftigen Kindern bereitstellte. Diverse weitere Maßnahmen, die nachfolgend eingeführt wurden, konzentrierten sich zunehmend auf den Aspekt der Beschäftigungsförderung anstatt einer rein finanziellen Unterstützung, dennoch war der Bezug von Sozialleistungen nicht eindeutig an das Erbringen einer eigenen Leistung gekoppelt. Zu den eingeführten Programmen zählten u. a. das Arbeitsanreizprogramm (*Work Incentive Programm,* WIN) aus dem Jahr 1969 und das Programm zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und grundlegende Fähigkeiten (*Job Opportunities and Basic Skills*, JOBS) aus dem Jahr 1990.

Erste Änderungen in Richtung einer höheren Eigenverantwortung für den Bezug von Sozialleistungen erfolgten jedoch bereits in den 1980er Jahren: Reformen wurden im Rahmen der neuen *work-first*-Politik umgesetzt. So erhielten die Bundesstaaten bereits mit dem im Jahr 1988 implementierten Gesetz zur Unterstützung von Familien (*Family Support Act*) einen breiten Ermessensspielraum, verschiedene wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen (Bildung- und Trainingsmaßnahmen, Suchaktivitäten, beschäftigungsfördnernde Maßnahmen) miteinander zu kombinieren (Strawn/Greenberg/Savner 2001), wobei der Fokus immer deutlicher auf Beschäftigungsförderung oder Ausbildung anstatt auf finanzielle Unterstützung gelegt wurde.

Weitaus bedeutender waren die Änderungen in den 1990er Jahren, die v. a. auch durch die Verstärkung der konservativen Wertvorstellungen über „würdig“ und „un-

würdig“ hervorgerufen wurden. Zu den wichtigsten Neuheiten zählte das im Jahr 1996 in Kraft getretene Abstimmungsgesetz zur persönlichen Verantwortung und Beschäftigungsmöglichkeiten *(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, PRWORA), welches die bis dahin bestehende Leistung AFDC ablöste und als neue Unterstützung die zeitlich begrenzte Unterstützung für bedürftige Familien (*Temporary Assistance for Needy Families*, TANF[2]) an dessen Stelle setzte. Die Implementierung von PRWORA gilt als erste radikale Wohlfahrtsreform (Mead 2001: 202) entlang westlicher Industrienationen und als Wendepunkt in der amerikanischen Wohlfahrtspolitik. Intensiver als zuvor setzte sie den w*ork-first*-Trend[3] in den USA fort, welcher bereits seit Ende der 1980er bzw. Anfang der 1990er Jahre in Form eines veränderten Wohlfahrtsverständnisses in Richtung mehr Beschäftigung eingetreten war. Stärker noch als bei früheren Reformen änderte sich mit PRWORA das existierende Wohlfahrtssystem fundamental, indem Beschäftigung (und Ehe) nun als reguläre Grundlagen für eine Unabhängigkeit von staatlichen Leistungen galt. Mit dieser stark konservativ-ideologischen Ausrichtung (Goos/Schmid 1999) wurden die Regelungen für den Leistungsbezug drastisch verschärft („*ending welfare as we know it*“) sowie Änderungen auf bundesstaatlicher Ebene vollzogen.

Für die Leistungsbezieher wurde mit der Einführung von PRWORA die Bezugsdauer von TANF auf fünf Jahre während des gesamten Lebens beschränkt; gleichzeitig wurden sie verpflichtet, spätestens nach 24 Monaten wieder beschäftigt zu sein, um den Anspruch auf Leistungen nicht zu verlieren. So war das allgemeine Ziel der Reform, mehr Menschen zu einem Beschäftigungsverhältnis zu verhelfen, um dadurch die Abhängigkeit bzw. auch den Missbrauch von öffentlichen Geldern zu verringern, denn seit den 1970er bis Mitte der 1990er Jahre war die Zahl der Bezieher von AFDC, überwiegend alleinerziehender Eltern, bis auf 14,2 Millionen gestiegen (U.S. Department of Health and Human Services, Office of Family Assistance).

Neben diesen Veränderungen hin zu einer verstärkten Anforderung, einer Beschäftigung nachzugehen, lag der Fokus auch auf einer zunehmenden Flexibilisierung der Wohlfahrtsprogramme. Die Bundesstaaten erhielten mehr Spielraum, wie sie ihre Zuweisungen verwenden und Grenzen für Freibeträge und Hinzuverdienstgrenzen sowie die Sanktionsregelungen nach eigenem Ermessen festlegen oder gestalten konnten. Dies konzentrierte sich vor allem auf die Schaffung finanzieller Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung: Während im Vorgängerprogramm der Betrag

---

[2] Neben TANF gibt es eine weitere Leistung für Bedürftige, das so genannte Lebensmittelmarkenprogramm (*Food Stamps Program*), welches 1977 eingeführt wurde. Das Programm ermöglicht Familien mit einem geringen Einkommen den Einkauf von Nahrungsmitteln mit Hilfe von Sozialhilfekreditkarten *(Electronic Benefits Transfer Cards*). Bedürftigen Haushalten soll so der Übergang aus Bedürftigkeit ermöglicht bzw. erleichtert werden. Da es sich um ein nationales Programm handelt, besitzen die Bundesstaaten nur im geringen Umfang Möglichkeiten für eine Ausweitung der Fördermaßnahmen. In der Regel beteiligt sich der Staat zur Hälfte an der Finanzierung des Programms.

[3] Zur Definition von *workfare* und *work-first* siehe Konle-Seidl (2008).

des Zusatzeinkommens limitiert war, konnten die Staaten mit dem neuen Programm die Hinzuverdienstgrenzen nun nach eigenem Ermessen festlegen und damit u. U. auch erhöhen. Diese Änderungen reflektieren die zunehmende Priorität darauf, "Arbeit lohnend zu machen" (*make work pay*). Des Weiteren wurden die Bundesstaaten verpflichtet, unterstützende Maßnahmen wie z. B. Kinderbetreuungsplätze und erforderliche Verwaltungsstrukturen bereitzustellen. Die wichtigste Änderung für die Bundesstaaten sah die Einführung von durch den Bund festgelegten Erfolgsquoten zur Integration von TANF-Empfänger vor. Demnach müssen seit 1997 mindestens 25 Prozent, seit 2002 mindestens 50 Prozent aller TANF-Familien in einem Bundesstaat eine Arbeit aufgenommen haben.

Mit Blick auf die folgende Darstellung der Entwicklung der Aktivierungspolitik in vier europäischen Ländern kann man zusammenfassend sagen, dass die Veränderungen in den USA mit der Verstärkung der *workfare*-Elemente einen starken Einfluss auf die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den europäischen Ländern hatten. Auch wenn dieser Einfluss nicht von der Hand zu weisen ist, müssen jedoch die grundlegenden Unterschiede hinsichtlich der Zielgruppen von Aktivierung als auch beim sozialen Sicherungsniveau beachtet werden: Während in den USA ausschließlich Haushalte mit Kindern als Zielgruppe definiert sind, sind es in den europäischen Ländern erwerbsfähige Leistungsbezieher, speziell Jugendliche und Langzeitarbeitslose. Im Unterschied zu USA sind diese Gruppen besser gegen soziale Risiken abgesichert, denn Grundsicherungsleistungen gelten in europäischen Ländern - trotz strikterer Regelungen - immer noch als Auffangnetz, während in den USA der Anspruch auf Sozialhilfeleistungen nach fünf Jahren grundsätzlich erlicht.

3 Großbritannien

Aktivierung als Paradigma ist in Großbritannien in das Konzept des „Dritten Weges" (Giddens 2000) integriert. Nach einer ersten Welle von aktivierenden Maßnahmen speziell für Jugendliche wurde ab Mitte der 1990er Jahre eine neue Verantwortung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft proklamiert. Umfassende Änderungen kennzeichnen die zweite Aktivierungswelle hin zu einer stärkeren Verpflichtung zur aktiven Jobsuche und der Teilnahme an Maßnahmen für den Leistungsbezug. Diese wurden mit der Einführung der *New Deal*-Programme ab 1997 vollzogen. Mittlerweile sind mit der letzten Wohlfahrtsreform ab 2008 im Sinne einer dritten Welle alle Leistungsempfänger in den Aktivierungsprozess eingegliedert. Weitreichende Änderungen sind auch auf administrativer Ebene sichtbar (siehe nachfolgend Tabelle 1).

3.1 Historischer Abriss der britischen Aktivierungspolitik

1. Welle: Erhöhung der Beschäftigungschancen Jugendlicher

Elemente einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik finden sich in Großbritannien bereits seit Mitte der 1980er Jahre. Entsprechende Maßnahmen, die aufgrund gesunkener Beschäftigungschancen zu Beginn dieser Dekade eingeführt wurden, richteten sich dabei speziell auf Jugendliche im Alter zwischen 16 und 18 Jahren. Dazu zählte u. a. das im Jahr 1982 eingeführte leistungsbezogene Trainingsschema für

Jugendliche (*Youth Training Scheme*), welches 1990 vom Training für Jugendliche (*Youth Training*) abgelöst wurde. Hauptziel dieser Maßnahme war es, die berufliche Qualifikation der Teilnehmer zu erhöhen sowie Bildung und Arbeitserfahrung miteinander zu verbinden. Weitere Maßnahmen wurden Ende der 1980er bzw. Anfang der 1990er Jahre implementiert, so beispielsweise das verpflichtende Programm „Neubeginn“ (*Restart*) aus dem Jahr 1987, mit welchem eine strengere Überwachung der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld eingeführt und diese wiederum mit intensiveren Beratungs- und Vermittlungsbemühungen für Arbeitslose mit mindestens sechsmonatiger Arbeitslosendauer verknüpft wurden.

Der spezielle Fokus auf Jugendliche wurde vor allem mit die Einführung strengerer Zugangsregeln und Leistungsanforderungen im Sozialversicherungssystem begründet, u. a. verloren die 16- bis 18-Jährigen im Falle von Arbeitslosigkeit ihren Anspruch auf Sozialhilfe (*Income Support*) und sollten fortan über arbeitsbezogene, staatlich finanzierte Trainingsmaßnahmen gefördert werden. Mit der Umformung des Sozialhilfegesetzes aus dem Jahr 1988 wurde der Fokus zunehmend darauf gerichtet, dass Personen ermutigt werden sollten, Sozialhilfe oder andere Leistungen zu verlassen bzw. den Leistungsbezug zu beenden.

Insgesamt zeigten die Ende der 1980er Jahre implementieren Maßnahmen zwar Wirkung, indem die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer (Dolton/O’Neill 1997; Trickey/Walker 2001), verkürzt werden konnte, jedoch konnten die arbeitsmarktpolitische Probleme in Form einer gestiegenen strukturellen Arbeitslosigkeit nicht unterbunden werden.

2. Welle: New Deal als Prämisse der Aktivierung

Nach einer Phase ohne weitreichende Änderungen zu Beginn der 1990er Jahre kam es erst ab Mitte der Dekade zu weiteren Veränderungen. So wurde im Jahr 1995 das Gesetz über eine neue Versicherungsform für Arbeitslose beschlossen, auf dessen Basis im Jahr 1996 das Unterhaltsgeld für Arbeitsuchende (*Jobseeker’s Allowance*, JSA) eingeführt wurde. Im Gegensatz zur vorherigen Form wurde im neuen System der Arbeitslosenunterstützung der Fokus auf fordernde Elemente verstärkt, um damit die Abhängigkeit vom Leistungssystem (Heath 1991) zu verringern.

Des Weiteren wurde im April 1996 das Pilotprogramm „Projekt Beschäftigung“ (*Project Work*) für Langzeitarbeitslose (mit mehr als zweijähriger Arbeitslosigkeitsdauer) initiiert. Das Projekt setzte sich aus einer Periode der intensiven Jobsuche und der anschließenden Teilnahme an einem verpflichtenden Arbeitsprogramm von jeweils 13 Wochen zusammen. Das Programm galt dabei auch als „neuer Aufbruch“, da erstmals eine verpflichtende Programmteilnahme als Voraussetzung für Leistungsbezug eingeführt wurde (Trickey/Walker 2001).

Daraus ableitend, lassen sich insgesamt vier grundlegende Neuerungen im britischen Leistungssystem ausmachen:

- Zum einen wurde das duale Leistungssystem aus beitragsfinanziertem Arbeitslosengeld (*Unemployment Benefit*) und steuerfinanzierter Sozialhilfe für Arbeitslose (*Income Support*) durch eine einzige Leistung für Arbeitslose, der JSA, ersetzt.
- Zum zweiten fand eine Neudefinition der Arbeitslosen als Arbeitsuchende (*Jobseekers*) statt. Um Anspruch auf das Unterhaltsgeld für Arbeitsuchende zu bekommen, musste fortan eine Eingliederungsvereinbarung (*Jobseeker's Agreement*) abgeschlossen werden, in der die Suchaktivitäten niedergelegt werden.
- Zum dritten wurden die Zumutbarkeitskriterien geändert (*Jobseeker's Direction*), um die Aufnahme einer Niedriglohnbeschäftigung zu fördern. Den Arbeitsvermittlern wurden mehr Entscheidungsfreiheit über den Einsatz von Maßnahmen und die Einforderung bestimmter Aktivitäten eingeräumt.
- Und letztlich sind seit diesem Zeitpunkt das Sozialamt und die Arbeitsverwaltung gemeinsam in den lokalen Jobzentren der Arbeitsvermittlung (*Jobcentres*) untergebracht.

Weitere Änderungen in den 1990er Jahren wurden nach dem Regierungsantritt der *New Labour*-Regierung unter Tony Blair ab 1997 vollzogen. Im Vergleich zu seinen Vorgängern konnte dieser auf einen entspannten Arbeitsmarkt blicken: Während die Arbeitslosenquote 1993 mit 10,3 Prozent ihren Höhepunkt erreicht hatte, war diese bis 1997 bereits um über drei Prozentpunkte gesunken (7,1 Prozent). Im gleichen Maße verbesserte sich die Erwerbstätigenquote, die mit rund 71 Prozent im Jahr 1998 den Höchststand erreicht hatte (DWP, Statistics and Research). Damit schien es, dass die bis dahin existierenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente Wirkung gezeigt hatten, dennoch waren diverse Probleme sichtbar, u. a. die oftmals schlechte Struktur von Arbeitsplätzen für ehemalige Arbeitslose, die überwiegend im Niedriglohnbereich angesiedelt waren, die immer noch zu niedrige Erwerbsbeteiligung von Müttern (Frauen) sowie die hohe Zahl von Langzeitarbeitslosen.

Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik unter *New Labour* war daher auf diese Problematiken gerichtet. Speziell zwei standen jedoch im Vordergrund: Zum einen ging es um die Einführung einer universellen Politik der verpflichtenden Aktivierung für junge Arbeitslose. Zum anderen sollte die Zielgruppe unter dem Label der aktivierenden Sozialpolitik über den üblichen Kern der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Programmen hinaus verbreitert werden (Trickey/Walker 2001). Herzstück der Reformagenda war die Wohlfahrtsreform aus dem Jahr 1997, die angelehnt an die Rechte- und Pflichten-Maxime nach US-amerikanischem Vorbild, nun den Bezug von Sozialleistungen an das Erbringen von Gegenleistungen band (Deacon 2000). Im Einzelnen beinhaltete sie die folgenden Stränge:

1. „Welfare to work":
Den arbeitsmarkpolitischen Kern der Reform bildete das Programm „*welfare-to-work*" mit der Zielsetzung, die Abhängigkeit von Sozialleistungen durch Integra-

tion in Arbeit zu verringern und den Übergang in Beschäftigung lohnend zu machen (*from welfare to work*): Indem nicht die Zwangselemente im Sinne der stärkeren Verpflichtung betont wurden, sondern Beschäftigungsförderung und Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Armut in den Vordergrund der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik rückten, galt eine Beschäftigung seitens der Leistungsempfänger auch tatsächlich als erstrebenswert (Trickey/ Walker 2001).

Mit der Einführung verschiedener verpflichtender *New Deal*-Programme wurden erstmals Maßnahmen in nennenswertem Umfang in der britischen Arbeitsmarktpolitik sichtbar, die über die bis dato vorherrschende informative Beratung und Vermittlung hinausgingen. Im gleichen Maße kam es zur Ausweitung der verpflichtenden Programmteilnahme auf eine breitere Zielgruppe. Waren bis dahin nur Jugendliche bis 18 Jahren einbezogen, existierte mit dem *New Deal for Young People* ein Programm für Personen bis 25 Jahren, während mit dem *New Deal 25*+ Langzeitarbeitslose bis 49 Jahren erfasst wurden. Des Weiteren wurden, wenn auch ohne verpflichtenden Charakter, bis dato arbeitsmarktferne Gruppen wie Alleinerziehende (*New Deal for Lone Parents*), Behinderte/Arbeitsunfähige (*New Deal for Disabled*), Personen ab 50 Jahren (*New Deal 50*+) sowie die Partner von Leistungsbeziehern (*New Deal for Partners of the Unemployed*) einbezogen.

Die *welfare-to-work*-Strategie wurde 1999 mit dem Gesetz über eine Wohlfahrtsreform und Renten (*The Welfare Reform and Pensions Act*) erweitert, nach welchem es nur noch einen Zugang, dem *ONE*-Service[4] bzw. *single work-focused gateway*, zum Leistungssystem für alle Personen im arbeitsfähigen Alter gibt. Gleichzeitig müssen seitdem alle Personen im erwerbsfähigen Alter, die einen neuen Antrag auf Leistungen wie Sozialhilfe oder Erwerbsunfähigkeitsleistungen stellen, ein arbeitsbezogenes Gespräch (*single work-focused interview*) mit einem persönlichen Berater führen, um Leistungen beantragen zu können (Welfare Reform and Pension Act 1999, Kap. 1, Abs. 57: Claim or full entitlement to certain benefits conditional on work-focused interview). Einige Gruppen wie z. B. Alleinerziehende, die einen neuen Antrag stellen, müssen mittlerweile mehrmals im Jahr an Gesprächen teilnehmen. Seit Oktober 2005 müssen alle Alleinerziehenden, deren Kinder 14 Jahre und älter sind (ab 2008: zwölf Jahre), vier Mal im Jahr verpflichtend daran teilnehmen.

2. „Making work pay“:

Die zweite Reformstrategie „*making work pay*“ zielte im Wesentlichen darauf ab, Personen aus Leistungsbezug und/oder Armut herauszubringen. In diesem Sinne kam es zur Einführung eines Mindestlohnes und einer umfassenden Reform des Steuer-Transfer-Systems in Ergänzung zur Implementierung der New Deal Programme. Beide Maßnahmen hatten die Zielsetzung, niedrig bezahlte Arbeit - im Vergleich zum Bezug von Sozialleistungen - lohnend zu machen

[4] Weitere Informationen siehe Kirby/Riley (2004).

(*make work pay*), d. h. es ging darum, die wirtschaftlichen Barrieren für die Aufnahme von (niedrig entlohnter) Beschäftigung zu verringern.

Überwunden werden sollten diese Barrieren v. a. durch die Unterstützungsleistung für Familien (*Working Families' Tax Credit*, WFTC), welche bei Aufnahme einer niedrig bezahlten Beschäftigung in Form von Steuerrückerstattungen gewährt wird. Ergänzt wurde diese Leistung durch die Einführung eines Mindestlohnes, der in Abstimmung mit dem WFTC-Förderbetrag bei 44 Prozent des Medianeinkommens festgelegt wurde. Der WFTC, der ausschließlich von erwerbstätigen Elternpaaren und Alleinerziehenden bezogen werden konnte, wurde im Jahr 2003 durch die steuerliche Unterstützungsleistung WTC (*Working Tax Credit*) abgelöst und um eine Leistungen für Kinderlose (*Child Tax Credit,* CTC) ergänzt.[5]

Die Kombination aus WTC und Mindestlohn als garantiertes Mindesteinkommen für bestimmte Gruppen von Niedriglohnbeziehern ermöglichte es den Betreuern, den Antragstellern auf Sozialleistungen eine individuelle *make-work-pay*-Strategie darzulegen. Ergänzt wurde diese Strategie durch flexiblere Arbeitszeitarrangements oder die Bereitstellung bezahlbarer Kinderbetreuungsmöglichkeiten im Rahmen der Nationalen Kinderbetreuungsstrategie (*National Childcare Strategy*).

3. „Providing work for those who can work; security for those who can't":
Die dritte Säule der Wohlfahrtsreform zielte auf Personen ab, die nicht zur Erwerbsbevölkerung zählen oder aufgrund von physischen/psychischen Einschränkungen nicht arbeiten konnten. Viele der Maßnahmen in diesem Rahmen waren daher auf eine soziale Eingliederung im Rahmen regionaler Projekte, wie der *Employment Zones*[6] oder *Education Action Zones* (Trickey/Walker 2001) gerichtet.

Tabelle 1
Gesetzliche Grundlagen zur Aktivierung von Leistungsempfängern in Großbritannien

1982-1990	Einführung verschiedener Maßnahmen für Jugendliche – 1982 Einführung einer leistungsbezogenen Trainingsmaßnahme – 1987 strengere Sanktionen bei Ablehnung einer Trainingsmaßnahme (Verlust des Bezugs von IB) – 1988 Streichung aller Bezugsansprüche auf Sozialhilfe für 16- bis 18-Jährige; Fokus auf Ausbildung durch Jugendtraining – 1990 Einführung des Trainings für Jugendliche
1987	Einführung des Programms Neustart (*Restart*) – Ein auf Arbeitssuche bezogenes Interview für Arbeitslose mit mindestens einjähriger Arbeitslosigkeitsdauer mit dem Arbeitsvermittler (Teilnahmepflicht); Sanktionen bei Nichtteilnahme (Entzug der Arbeitslosenunterstützung)

5 Weitere und ausführlichere Informationen siehe Konle-Seidl (2008).

6 Weitere Informationen siehe 3.2.3.3.

1989/ 1991/ 1995	Reform der Sozialversicherung (*Social Security Act*) – Verpflichtung der Arbeitslosengeldbezieher zur aktiven Arbeitssuche; keine Ablehnung unpassender Stellen (u. a. bei geringerem Lohn) – Verpflichtung zur Teilnahme an aktiver Jobsuche für Personen, die länger als zwei Jahre arbeitslos sind – Strengere Maßnahmen zur Durchsetzung der Verpflichtung zur aktiven Arbeitsuche und Sanktionsmöglichkeiten
1995/ 1996	Reform der Arbeitslosenunterstützung: Gesetz über Arbeitsuchende (*Jobseeker's Act*) und Verordnung über Arbeitsuchende (*Jobseeker's Allowance Regulation)* – Zusammenführung von Arbeitslosengeld (*Unemployment Benefit*) und Sozialhilfe für Arbeitslose (*Income Support*) zur *Jobseeker's Allowance* (JSA) – Striktere Regeln: Arbeitslose müssen alle zwei Wochen die Arbeitsvermittlung aufsuchen; stichprobenartige Kontrollen; nach drei Monaten Ausweitung der Jobsuchaktivitäten auf unpassende Stellen
1996	Einführung neuer arbeitsmarktpolitischer Programme mit Teilnahmepflicht für Arbeitslose (Projekte *Project Work und Work-wise*)
1997	Einführung der New Deal-Programme – Verpflichtendes Schema von Trainings- und Arbeitsvermittlung im Gegenzug zum Leistungsbezug – Separate Programme für Jugendliche bis 25 Jahren und Langzeitarbeitslose zwischen 25 und 49 Jahren – Zwangs- und freiwillige Elemente für Alleinerziehende, Personen ab 50 Jahren, Behinderte und Partner von Arbeitslosen
1999	Gesetz über Wohlfahrtsreform und Renten (*Welfare Reform and Pensions Act*) – Änderungen im Bereich Rente und Wohlfahrt (speziell Arbeitslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit) wie Einführung einer staatlich genehmigten privaten Altersvorsorge (*Stakeholder Pension*); Reform der Erwerbsunfähigkeitsversicherung – Etablierung eines einzigen Zugangs für alle erwerbsfähigen Leistungsbezieher
2001	Grünpapier: *Towards full employment in a modern society* – Vorschlag der Verstärkung der verpflichtenden Teilnahme an ND25+ Maßnahmen; Umsetzung April 2001 – Vorschlag zur Zusammenlegung der *Benefit Agency* und *Employment Service* zum *Jobcentre Plus*; Umsetzung Oktober 2001 – Weitere Vorschläge: Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für alle Personen im erwerbsfähigen Alter; stärkere Konzentration auf schwer vermittelbare Personen
2006	Grünpapier: *A new deal for welfare: Empowering people to work* – Phase II des *Welfare-to-work*-Programmes: Aktivierung von inaktiven Sozialleistungsbeziehern im erwerbsfähigen Alter
2007	Grünpapier: „*In work, better off: Next steps to full employment*" – Vorschläge zur Integration benachteiligter Gruppen am Arbeitsmarkt, u. a. durch eine so genannte Beschäftigungszusage (*Jobs Pledge*), die auf lokalen Beschäftigungspartnerschaften aufbaut – Andere Vorschläge waren u. a. ein neuer sozialer Vertrag mit Alleinerziehenden; eine flexiblere und personalisierte Handhabung der New Deal-Programme; eine integrierte Qualifizierungs- und Beschäftigungsagenda
2007	Gesetz über Wohlfahrtsreform (*Welfare Reform Act*) – Einführung der Beschäftigungs- und Unterstützungsleistung (*Employment and Support Allowance*) ab Oktober 2008; ersetzt das Arbeitsunfähigkeitsgeld und die Sozialhilfe für Erwerbsunfähige für neue Antragsteller – Individuelle Ressourcen- und Fähigkeitseinschätzung als Anreiz, eine geeignete Beschäftigung zu finden

2007	Grünpapier: „*Ready for work: Full employment in our generation*" – Veröffentlichung als Reaktion auf Grünpapier: „*In work, better off: Next steps to full employment*" – Detaillierte Angaben zu den zukünftigen Reformschritten; Zusicherung, dass beschäftigungslose Personen eine effizientere, modernisierte und personalisierte Unterstützung erhalten – Strengere Anforderungen gegenüber Alleinerziehenden: Alleinerziehende, die als erwerbsfähig gelten, unterliegen den JSA-Anforderungen, wenn das jüngste Kind zwölf Jahre und älter ist (ab Oktober 2008), zehn Jahre und älter ist (ab Oktober 2009) bzw. sieben Jahre und älter ist (ab Oktober 2010)
2008	Grünpapier: „*No one written off: Reforming welfare to reward responsibility*" (noch nicht ratifiziert) – Beinhaltet Pläne zur Verbesserung von Unterstützungsleistungen und Arbeitsanreizen – Vorschläge u. a. zur Unterstützung von Alleinerziehenden mit kleinen Kindern für eine Rückkehr in Beschäftigung (Qualifikationseinschätzung wenn das jüngste Kind fünf Jahre alt ist; Identifizierung von Qualifizierungsbedarf; Pilotprojekte, um Alleinerziehende mit Kindern unter fünf Jahren zu ermutigen, Qualifizierungsmaßnahmen anzunehmen)

Quelle: Cebulla (2001); eigene Ergänzungen.

3. Welle: Ausweitung der Aktivierung auf Inaktive

New Labour hatte mit der Wohlfahrtsreform von 1997 den entscheidenden Schritt für ein neues Verständnis in Richtung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik gemacht. Dies wird insofern deutlich, dass Großbritannien im Gegensatz zu den skandinavischen Ländern bis dahin nicht auf eine längere Tradition der aktiven Arbeitsmarktpolitik und einer starken Bildungskomponente zurückblicken konnte.

Ab dem Jahr 2001 vollzog die britische Regierung im Rahmen eines stringenteren *work-first*-Ansatzes weitere Änderungen, indem sie u. a. die Zuschläge für Geringverdiener ausdehnte. Ab diesen Zeitpunkt waren alle Bezieher von Sozialleistungen verpflichtet, arbeitszentrierte Gespräche zu führen. Des Weiteren wurde mit der Zusammenführung der Zuständigkeitsbereiche im Beschäftigungsministerium (*Department of Work and Pensions*) sowie der Zusammenlegung der Leistungs- und Vermittlungsbehörde zum „Jobcenter Plus" eine einheitliche Anlaufstelle für alle Leistungsempfänger im erwerbsfähigen Alter geschaffen. Vor dessen Einführung wurde das Wohlfahrts- und Leistungssystem durch verschiedene Organisationen verwaltet. Damals waren lokale Arbeitsvermittlungen (*Job Centres*) ausschließlich für die Arbeitsuchenden zuständig, während das Sozialamt (*Social Security Office* oder *Benefits Agency*) für alle anderen Leistungsempfänger verantwortlich war. Aus beiden Organisationen wurde zunächst das Jobcenter, später das Jobcenter Plus als landesweit agierende Organisation gebildet (ECOTEC 2004), das für die Auszahlung von Sozialleistungen und den Schutz des Leistungssystems vor Missbrauch verantwortlich ist.

New Labour konzentriert sich nach den bisherigen guten Erfolgen bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit künftig stärker auf eine weitere Gruppe von Sozialleistungsbeziehern, indem das Prinzip der Rechte und Pflichten flächendeckend auf den größten Teil der nicht-erwerbstätigen Transferempfänger (Alleinerziehende,

Ältere, Erwerbsunfähige) mit der im Mai 2007 erlassenen Wohlfahrtsreform ausgedehnt wurde (DWP 2006). Unmittelbar betroffen sind vor allem die Empfänger der Erwerbsunfähigkeitsleistung: Seit Oktober 2008 ersetzt die neue Beschäftigungs- und Unterstützungsleistung (*Employment and Support Allowance,* ESA) das Arbeitsunfähigkeitsgeld (*Incapacity Benefit*) und die Sozialhilfe für Erwerbsunfähige (*Income Support*). Im Vordergrund steht nun vor allem die Einschätzung individueller Fähigkeiten im Sinne einer Rückkehr in Beschäftigung (Employment and Support Allowance Regulations 2008, SI 2008/794 and the Employment und Support Allowance (Transitional Provisions) Regulations 2008, SI 2008/795).[7]

3.2 Aktivierung von Hilfeempfängern: Gesetzliche Regelungen und deren Umsetzung

Die gesetzlichen Grundlagen der *welfare-to-work*-Politik bilden in Großbritannien folgende Regelungen (DMG 2007):

- Gesetz über Beschäftigung und Training (*Employment and Training Act*) von 1973 (E&T Act 73)
- Gesetz über Arbeitsuchende (*Jobseeker's Act*) von 1995 (JS Act 95) und die Verordnung über Arbeitsuchende (*The Jobseeker's Allowance Regulations*) von 1996
- Gesetz über Wohlfahrtsreform und Renten (*Welfare Reform and Pensions Act*) von 1999 (WRP Act 99)
- Gesetz über Wohlfahrtsreform (*Welfare Reform Act*) von 2007.

Die ab 1997 eingeführten *New Deal*-Programme gelten als das Aushängeschild der Arbeitsmarktpolitik von *New Labour*. Der Kern der *New Deals* besteht in der Garantie einer intensiven Betreuung nach einer bestimmten Arbeitslosigkeitsdauer und der Vermittlung aller JSA-Bezieher in Beschäftigung bzw. der Garantie zur Teilnahme an einem Vollzeitmaßnahmeprogramm (JS Act 95). Während der Programmteilnahme sind JSA-Bezieher nicht arbeitslos gemeldet.

Alle *New Deal*-Programme bestehen nicht aus einer einzigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme, sondern stellen eine Abfolge von Maßnahmen und Aktivitäten dar. Eine zentrale Rolle übernimmt der persönliche Berater, der im Rahmen eines Fallmanagements die Beschäftigungsfähigkeit des Teilnehmers einschätzt, Unterstützung bei der Arbeitssuche anbietet und Hindernisse durch die Zuweisung in Integrationsprogramme, die von gemeinnützigen oder kommerziellen Anbietern durchgeführt werden, beseitigen soll. Der Fokus auf personalisierte, an den individuellen Bedürfnissen ausgerichtete Dienstleistungen wird in Evaluationsstudien (Hasluck 2001) als die zentrale Neuerung in der britischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gesehen.

---

7 Weitere Informationen siehe Konle-Seidl (2008).

Im Anschluss sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie grenzt sich das Grundsicherungssystem von der Arbeitslosenversicherung ab? (3.2.1)
- Wer ist in Großbritannien die Zielgruppe im Sinne der erwerbsfähigen Hilfebezieher im SGB II? (3.2.2)
- Welche Bedingungen sind für den Bezug von Leistungen (Verpflichtung) zu erfüllen und welche Programme oder Maßnahmen liegen nach dem Gesetz vor (u. a. Anwendung verpflichtender Instrumente wie des Handlungsplanes)? (3.2.3)
- Und wie sind die Sanktionsregelungen nach dem jeweiligen Sozialgesetz ausgestaltet? (3.2.4)

3.2.1 Abgrenzung der Grundsicherung von der Arbeitslosenversicherung

Im britischen System der sozialen Sicherung ist die Unterscheidung zwischen Sozialhilfebeziehern und Personen welche andere staatliche Leistungen erhalten weniger deutlich als in anderen Ländern. Die Leistungsbezieher werden eher nach Gründen ihrer Antragsstellung auf Leistungsbezug (Bedürftigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit) unterschieden (Trickey/Walker 2001) und entsprechend dieses Antrages der verantwortlichen Leistungsinstanz zugeordnet (siehe nachfolgend Tabelle 3).

Im Bereich der Grundsicherungsleistungen sind zwei Leistungen zu unterscheiden. Dies ist zum einen die „bedingungslose“ Sozialhilfe (*Income Support*) für nicht-erwerbsfähige Personen bis 59 Jahre. Aus der Sozialhilfe herausgenommen wurde die Grundsicherung für Personen ab 60 Jahren, welche im Oktober 2003 durch die neue Leistung, dem Rentenkredit (*Pension Credit*) ersetzt wurde.

Sozialhilfe wird primär erwerbsunfähigen Personen und Haushalten mit zu geringem oder keinem Einkommen gewährt. Darunter fallen auch Personen mit pflegebedürftigen Angehörigen sowie Alleinerziehende mit mindestens einem Kind unter 16 Jahren. Alleinerziehende waren bis Ende 2007 noch von der Verpflichtung ausgenommen, aktiv nach Arbeit zu suchen oder an Maßnahmen teilzunehmen. Sie besaßen bis dahin ein prinzipielles Wahlrecht zwischen beiden Leistungen (JSA oder IS).

Ein Blick auf Tabelle 2 zeigt, dass zwar überwiegend Arbeitsunfähige Sozialhilfe bezogen, aber der Anteil der Alleinerziehenden vergleichsweise hoch ist, wobei mittlerweile eine abnehmende Anzahl zu verzeichnen ist.

Tabelle 2
Antragsteller auf Sozialhilfe (Income Support) im Alter von 15 bis 59 Jahren in Großbritannien

	Februar 1997	Februar 2000	Februar 2002	Februar 2005
Alleinerziehende[1]	821.000	1.020.000	919.000	780.000
Arbeitsunfähige[2]	1.118.000	809.000	949.000	1.124.000
Andere[3]	249.000	402.000	333.000	222.000
Insgesamt	2.188.000	2.231.000	2.201.000	2.137.000

[1] Alleinerziehende mit Kindern unter 16 Jahren

[2] Erwerbsunfähige, die keinen Anspruch auf die beitragsfinanzierte Erwerbsunfähigkeitsrente haben. Antragsteller müssen Anspruch auf Krankengeld haben, ein ärztliches Attest vorweisen, einen PCA (allgemeiner Arbeitsfähigkeitstest) durchlaufen haben oder vom Arbeitsberater als erwerbsunfähig eingestuft werden.

[3] Hierunter fallen u. a. Leistungsempfänger in Pflegeheimen und Krankenhäusern (bei Aufenthalt über 52 Wochen).

Quelle: DWP; Statistics and Research.

Zum zweiten gibt es die einkommensbasierte Arbeitslosenhilfe (*JSA(IB)*), welche - im Sinne einer Anschlussleistung - erwerbsfähigen Arbeitslosen gewährt wird, die keinen Anspruch bzw. ihren Anspruch auf das beitragsbezogene Arbeitslosengeld *JSA(Cont)* verloren haben. Einkommensbasiert bedeutet dabei, dass einerseits die finanzielle Unterstützung nach einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt wird und der Antragssteller/-in einschließlich des Partners/der Partnerin keine andere Grundsicherungsleistung beziehen darf, andererseits ist die Höhe der Leistung abhängig vom vorherigen Einkommen, vom Einkommen des Partners und vom Alter des Leistungsbeziehers.

Neben dem Grundbetrag werden Wohngeld (*Housing Benefits*) und ein Zuschuss zur Wohnungssteuer (*Council Tax Benefit*) gewährt. Die wöchentliche Leistung betrug im Jahr 2005 rund 56 £ (rund 70 €) (Missoc 2006). Die Leistung kann unbegrenzt bis zum Erreichen des gesetzlichen Rentenalters (aktuell Männer: 65 Jahre, Frauen: 60 Jahre[8]) gezahlt werden.

Neben den bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungsleistungen gibt es mit der *Jobseeker's Allowance* (JSA) eine beitragsfinanzierte Leistung zur Absicherung aufgrund von Arbeitslosigkeit, die in dieser Form als Leistungsart seit 1996 besteht. Mit ihrer Einführung wurde der traditionelle Unterschied zwischen erworbenen Versicherungs- und staatlichen Unterstützungsleistungen aufgehoben. Dieser Aspekt besteht aber insofern weiter, indem sich die JSA in einen beitragsbezogenen (*contribution-*

[8] Das Alter für den Bezug der staatlichen Rente steigt für Frauen bis 2020 von 60 auf 65 Jahre und wird damit dem Rentenalter für Männer gleich gestellt.

based) Teil[9], der sechs Monate lang gezahlt wird, und einen sich anschließenden bedürftigkeitsabhängigen (*income-based*) Teil unterteilt. Mit der JSA-Reform wurden die Leistungshöhe um 25 Prozent und die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (*JSA(Cont)*) von zwölf auf sechs Monate verkürzt.

Tabelle 3
Unterteilung der Leistungssysteme in Großbritannien

	Bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe (Income Support)	**Beitragsbezogenes Arbeitslosengeld (JSA(Cont))**	**Einkommensbasiertes Arbeitslosengeld (JSA(IB))**
Berechtiger Personenkreis	Nicht-erwerbsfähige Personen/Arbeitsunfähige bis 59 Jahre	Erwerbsfähige Arbeitslose	Erwerbsfähige Arbeitslose
Dauer des Leistungsbezuges	Unbegrenzt bis zum Ende des 59. Lebensjahres	Sechs Monate	Unbegrenzte Leistungszahlung bis zum Erreichen des gesetzlichen Rentenalters
Anspruch auf Leistung	Bedürftigkeitsprüfung und kein bzw. erschöpfter Anspruch auf beitragsfinanzierte Leistungen für Antragssteller bzw. Partner	Weniger als 16 Stunden Arbeit pro Woche	Anschlussleistung an JSA(Cont) (nach Verlust oder Ablaufen des Anspruches)
Bedingungen für Leistungsbezug	Keine aktive Verpflichtung (außer Teilnahme an einem arbeitszentrierten Gespräch)	Bereitschaft, nach Arbeit zu suchen und eine Tätigkeit aufzunehmen von mindestens 40 Wochenstunden Verpflichtende Maßnahmeteilnahme	Bereitschaft, nach Arbeit zu suchen und eine Tätigkeit aufzunehmen Verpflichtende Maßnahmeteilnahme
Maßnahmenangebot während des Leistungsbezuges		Beratung, Monitoring, Handlungsplan, qualifikatorische Maßnahmen Arbeitsgelegenheiten in Umwelt- oder Bildungsbereich und Ausbildung Nachbetreuung	
Administration	Jobcenter Plus		

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Anspruch auf JSA haben Personen, die weniger als 16 Wochenstunden arbeiten. Sie müssen zur Aufnahme einer Tätigkeit von mindestens 40 Wochenstunden bereit sein, während unter der alten Regelung nur 24 Stunden gefordert waren. Gleichzeitig sind Arbeitslose verpflichtet, an aktiven Maßnahmen zur Verbesserung der individuellen Beschäftigungschancen inklusive Jobsuchaktivitäten teilzunehmen.

[9] Die beitragsbezogene JSA-Leistung wird nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt. So muss der Antragssteller in einem der zwei dem Bezugsjahr *(relevant benefit year*) vorangegangenen Beitragsjahren Versicherungsbeiträge geleistet haben. Die Höhe der zu zahlenden Beiträge orientiert sich an der im Beitragsjahr gültigen unteren Einkommensschwelle (*lower earnings limit*) (Cebulla 2001).

Nach Konle-Seidl/Lang (2006) haben die strengen Anforderungen an Eigenaktivität, Verfügbarkeit und Zumutbarkeit beim *JSA(Cont)*-Leistungsbezug zu einer Verschiebung von einem Versicherungssystem in ein anderes geführt. Dabei wechselten ehemalige Bezieher von Arbeitslosenunterstützung häufig nicht in Beschäftigung, sondern in den Bezug der Erwerbsunfähigkeitsleistung. Unterstützend wirkte dabei auch die Hohe der Versicherungsleistung bei Erwerbsunfähigkeit (IB), die um 20 £ (rund 26 €) höher lag als bei Arbeitslosigkeit. So betrug die IB-Leistung im Jahr 2007 knapp 58 £ (rund 73 €) pro Woche und stieg nach einem halben Jahr auf über 68 £ (rund 85 €) und nach einem Jahr auf über 76 £ (rund 101 €) an. Neben dieser finanziellen Attraktivität war es aber gerade auch der relativ leichte Zugang zur IB, die den hohen Bezug dieser Leistung begründet.

3.2.2 Definition der Zielgruppe

In Großbritannien unterliegen sowohl die Bezieher der beitragsbezogenen als auch der bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosenunterstützung seit dem Jahr 1997 der Verpflichtung, eine Gegenleistung für den Erhalt von Sozialleistungen zu erbringen. Empfänger der bedingungslosen Sozialhilfe müssen, da sie dem Arbeitsmarkt prinzipiell nicht zur Verfügung stehen, lediglich an einem arbeitszentrierten Gespräch teilnehmen.

Speziell die Bezieher der *JSA(IB)* ist die Personengruppe, die nach Einführung der *New Deal*-Programme in mehrmonatige verpflichtende Aktivierungsmaßnahmen einbezogen wurde, die je nach Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit an einem der verpflichtenden *New Deal*-Programm teilnehmen müssen. Dabei ist der Verpflichtungsgrad für Jüngere höher als für Personen zwischen 25 und 49 Jahren, da sie bereits nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit an Maßnahmen teilnehmen müssen. Mittlerweile gelten alle Wohlfahrtsempfänger als aktivierungsbedürftig und unterliegen damit der Pflicht zur Teilnahme an Maßnahmen im Rahmen der *New Deal*-Programme.

3.2.3 Gesetzliche Regelungen zur verpflichtenden Maßnahmeteilnahme

Inzwischen wurden in Großbritannien sieben *New Deal*-Programme und ein Pilotprojekt implementiert. Bis Ende 2007 bestand für zwei Programme eine Teilnahmepflicht, dennoch konnte es zu Überschneidungen der freiwilligen Programme mit den Pflichtprogrammen kommen.

Wie bereits in Abschnitt 3.2.2 angedeutet, sind Leistungsempfänger unter bestimmten Bedingungen verpflichtet, an den *New Deal*-Programmen teilzunehmen. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf den *New Deal für Young People* (siehe 3.2.3.1) und den *New Deal 25+* (3.2.3.2) gelegt. Unter bestimmten Umständen können Personen freiwillig frühzeitiger in den *New Deal* eintreten (*Early Entry,* DMG 2007). Des Weiteren gibt es eine Maßnahme zur Aktivierung von Langzeitarbeitslosen in besonders sozial und wirtschaftlich benachteiligten Bezirken (3.2.3.3) sowie ein Pilotprojekts (3.2.3.4) zur Integration von Erwerbsunfähigkeitsbeziehern.

3.2.3.1 Regelungen für Jugendliche (New Deal for Young People)[10]

Jugendliche unter 25 Jahren mit mindestens sechsmonatiger Arbeitslosigkeitsdauer sind verpflichtet, am *New Deal for Young People* teilzunehmen (DMG 2007, Kap. 14/14102). Ziel dieser Maßnahme ist es, jugendliche Leistungsbezieher auf den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln.

Der NDYP setzt aus drei aufeinander folgenden Phasen zusammen. Die erste Phase, der so genannte *Gateway*, dauert vier Monate. In dieser Zeit werden zwischen dem persönlichen Berater und dem Jugendlichen intensive Gespräche geführt. Dabei werden notwendige Schritte für eine Rückkehr in Beschäftigung in einem Handlungsplan (*Action Plan*) festgelegt. Während dieser Phase soll die Beschäftigungsfähigkeit des Jugendlichen verbessert sowie Jobsuche und Bewerbungen unterstützt werden (DMG 2007, Kap. 14/14107).

Hat der Teilnehmer nach den vier Monaten keine Beschäftigung gefunden, so geht er/sie in die zweite Phase, die so genannte Optionsphase über. Aus einer Vielzahl von Maßnahmen diejenige wird ihm/ ihr jene angeboten, die am besten auf seine/ ihre spezifischen Bedürfnisse, Defizite und Berufsziele abgestimmt sind. Ist ein Teilnehmer unschlüssig über die vorhandenen Optionen, gibt es die Möglichkeit, eine Option für kurze Zeit auszuprobieren (*Taster*[11]).

Folgende Optionen stehen zur Auswahl:

- Eine sechsmonatige selbständige Beschäftigung (*Employment Option*[12]) in einem Unternehmen, wobei dieses eine Subvention in Höhe von 60 £ (rund 90 €) pro Woche erhält.
- Eine Vollzeitausbildung oder -weiterbildung (*Full-Time Education or Training Option*[13]) von bis zu zwölf Monaten für das Erlernen von Grundfähigkeiten und so genannten „*soft skills*“.
- Eine Arbeitsgelegenheit bei einer kommunalen gemeinnützigen Einrichtung (*Voluntary Sector Option*[14]) oder bei einer Umweltorganisation (*Environment Task Force* Option[15]) für 26 Wochen.

Wenn die Teilnehmer nach Beendigung der Optionsmaßnahme in keiner regulären Beschäftigung sind, gehen sie in die dritte Phase (*Follow-Through Period*) über. Für weitere vier Monate werden die Teilnehmer intensiv betreut und beraten.

---

[10] Ausführlichere Informationen zu den Programmen des ND for Young People und des ND 25+ bei Fromm/Sproß (2008).

[11] JSA Regulation (1996), reg 19(1)(q) & 19(3).

[12] JSA Regulation (1996), reg 75 (1)(a)(ii)(aa); E&T Act (1973), s 2; New Deal (Misc Provs) Order (1998).

[13] JSA Regulation (1996), reg 75(1)(b)(ii).

[14] ebd.

[15] JSA Regulation (1996), reg 75(1)(a)(ii)(cc).

3.2.3.2 Regelungen für Langzeitarbeitslose über 25 Jahren (New Deal for Long-Term Unemployed)

Der ND 25+ wurde zunächst für Arbeitslose, die seit mindestens zwei Jahren im Leistungsbezug waren, eingeführt. Seit April 2001 bindet der ND 25+ auch Arbeitslose ein, die seit 18 Monaten JSA beziehen (DMG 2007, Kap.14/14302). Ziel ist es, die Teilnehmer in eine nicht-subventionierte Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt zu vermitteln.

Ursprünglich bestand das ND25+ Programm aus zwei Elementen, zum einen aus einem drei- bis siebenmonatigen Beratungsprozesses, zum anderen aus einer Beschäftigungs- oder Weiterbildungsmaßnahme (*Work-Based Learning for Adults,* WBLA). Während des Beratungsprozesses fanden durchschnittlich sieben, ab April 2001 durchschnittlich zehn Gespräche zwischen dem persönlichen Berater und dem Teilnehmer statt. Zusätzlich wurde ab April 2001 mit dem Kundenprogramm Client Progress Kit (CPK) ein Instrument eingeführt, um die Bedürfnisse des Kunden (v. a. während des ersten Gespräches) einschätzen zu können.

Die Teilnehmer, die während dieser ersten Phase keine Beschäftigung fanden, hatten die Möglichkeit, an zwei spezifischen Maßnahmen teilzunehmen, entweder an einer subventionierten Beschäftigungsmaßnahme für maximal sechs Monate oder an einer Aus- oder Weiterbildungsmaßnahme für maximal ein Jahr mit fortlaufenden Bezug von JSA.

Im Jahr 2001 wurde das *New Deal*-Programm neu konzipiert. Die wichtigste Änderung bezog sich dabei auf eine inhaltliche Neuausrichtung des Programmablaufs innerhalb von drei Phasen, dem *Gateway*, der *Intensive Activity Period (IAP)*[16] und dem *Follow-Through*.

- Während der viermonatigen *Gateway*-Phase ging es vorrangig darum, den Teilnehmer zu beraten und bei der Jobsuche zu unterstützen. Die wichtigsten Schritte wurden dabei einem individuellen Handlungsplan ausgearbeitet und dokumentiert.
- Im Anschluss erfolgte die intensive Aktivitätsperiode, die zwischen 13 und 26 Wochen dauern konnte. Innerhalb dieser Zeit durchlief der Teilnehmer individuell angepasste Maßnahmen (Beschäftigung in Unternehmen, Berufstraining, öffentliche Beschäftigung, Motivationstraining) oder Trainingsprogramme zum Erwerb von Grundfähigkeiten, die durch eine intensive Jobsuche ergänzt wurden.
- Befand sich der Teilnehmer nach dieser Periode noch nicht in regulärer Beschäftigung, trat er/sie für die Dauer von sechs Wochen (in Ausnahmefällen 13 Wochen) in die Phase einer weiteren intensiven Jobsuche, dem so genannten *Follow-Through*. Wurde während dieser Zeit kein Arbeitsplatz gefunden, war die erneute Teilnahme am ND25+ nach spätestens zwei Jahren Arbeitslosigkeit wieder verpflichtend.

---

[16] JSA Regulation (1996), reg 75; E&T Act (1973), s 2.

3.2.3.3 Employment Zones

Von großer Bedeutung ist die Aktivierung von Langzeitarbeitslosen. In besonders sozial und wirtschaftlich benachteiligten Bezirken, den so genannten *Employment Zones* (EZ), werden Langzeitarbeitslose durch beauftragte Dritte, also privaten Vermittlern anstelle vom *Jobcentre Plus* betreut. Die EZ wurden nach einem zweijährigen Probelauf im Jahr 2000 eingeführt. Die erste EZ-Vertragsdauer belief sich auf vier Jahre (bis März 2004).

Es gibt zwei Arten von EZ: *Single Provider Zones*, für die nur ein Anbieter zuständig ist, und *Multiple Provider Zones*, für die bis zu drei Anbieter beauftragt werden. Die Anbieter bekommen jeweils einen bestimmten, nicht immer gleich großen Anteil an Teilnehmern zugewiesen. Die gewährten Prämien sind abhängig vom Integrationserfolg. Anfangs gab es 15 solcher EZ, später 13. Die jährlichen Fallzahlen liegen je nach EZ zwischen 1.000 und 7.000 Langzeitarbeitslosen. Das jährliche Volumen ist von 7.000 auf inzwischen 23.000 Programmteilnehmer (Oktober 2005) angewachsen. Dies entspricht rund 2,4 Prozent aller Arbeitslosen (DWP, Statistics and Research).

Die Teilnahme an EZ-Maßnahmen ist für Empfänger von JSA verpflichtend, die länger als 18 Monate Leistung beziehen und für Jugendliche, die erfolglos an einem *New Deal* teilgenommen hatten. Auch Alleinerziehende, die JSA empfangen, müssen an den Programmen in den EZ teilnehmen. Der Ablauf der Betreuung ist ähnlich wie bei den verpflichtenden *New Deal*-Programmen in drei Stufen organisiert: Hat ein Teilnehmer bis Ende der zweiten Stufe keinen Job gefunden, muss er beim *Jobcentre Plus* wieder Unterstützungsleistungen anfordern oder aber auf freiwilliger Basis bis zu weiteren 22 Wochen am EZ-Programm teilnehmen.[17]

3.2.3.4 Pathway to work

Seit Oktober 2003 wird in Pilotregionen ein umfassenderes Programm für die Zielgruppe neuer IB-Antragsteller getestet. Das Rückkehr-in-Beschäftigung (*Pathway-to-Work)* Programm konzentriert sich auf einen neuen Ansatz, der arbeitszentrierte Gespräche mit einem auf Behinderte spezialisierten Betreuer vorsieht. Weiterhin wurden mit dem Programm die finanziellen Anreize speziell für behinderte Personen erhöht, in bezahlte Beschäftigung überzugehen. In einem individuellen Handlungsplan werden Reintegrationsaktivitäten verbindlich festgelegt. Im Rahmen des „*Condition Management Programms*“, das mit dem nationalen Gesundheitsdienst entwickelt wurde, werden neben Dienstleistungen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit auch spezielle Eingliederungsprämien angeboten.

---

[17] Evaluationsstudien (Hales et al. 2003) mit vergleichbaren Kontrollgruppen kommen zu dem Ergebnis, dass die Eingliederungsraten der EZ um ca. 10 Prozentpunkte höher und darüber hinaus nachhaltiger waren als bei den ausschließlich von der staatlichen Arbeitsverwaltung organisierten *New Deal*-Programmen.

Aufgrund positiver Evaluationsergebnisse (Adam et al. 2006) wurde das *Pathway*-Programm im Jahr 2006 auf rund 40 Prozent der Regionen ausgeweitet. Mit Jahresbeginn 2008 wurde es im Rahmen der Wohlfahrtsreform für Erwerbsunfähige flächendeckend eingeführt. Bislang wird in rund einem Drittel aller Bezirke das Programm von *Jobcentre Plus* umgesetzt. In den restlichen Bezirken wird das Programm ausschließlich von privaten Anbietern implementiert.

3.2.4 Sanktionsregelungen

In der *Jobseeker's Regulation* finden sich Sanktionsregelungen sowohl für die Teilnahme an NDYP und ND 25+[18]. Allgemein werden alle Teilnehmer sanktioniert, die es versäumen, an einem Beratungsgespräch teilzunehmen. Sie haben fünf Tage Zeit, einen Grund für ihr Versäumnis darzulegen. Versäumt der Antragsteller das Beratungsgespräch beim Erstantrag, so werden keine Leistungen gezahlt. Für diejenigen, die bereits Leistungen erhalten und nicht an einem Gespräch teilnehmen, wird die Unterstützung um 20 Prozent gekürzt.

Kommt es bei den Teilnehmern an beiden verpflichtenden *New Deal*-Programmen zur Nichteinhaltung der Eingliederungsvereinbarung, z. B. durch Fernbleiben von einer Maßnahme oder Ablehnung eines Jobangebots droht als Sanktion die Streichung des JSA für zwei, vier oder 26 Wochen, abhängig von der Häufigkeit des Fehlverhaltens. Die vollständige Streichung der Leistung erfolgt bei mangelnden Suchaktivitäten. Diese kann allerdings bei Nachweis von ungebührlichen Härten durch Sonderzahlungen abgemildert werden.

Sanktionen werden generell nicht von den persönlichen Ansprechpartnern im *Jobcenter*, sondern von einer speziellen Einheit (*Sector Decision Maker*) getroffen. Zwischen 2000 und 2005 wurden allerdings nur 46 Prozent der vom persönlichen Berater vorgeschlagenen Personen tatsächlich sanktioniert. Ein Grund dafür ist, dass ein bestimmter Prozentsatz wegen Widerspruchs oder Neubewertung des Falles aus dem Sanktionsverfahren herausgenommen wurden (OECD 2006: 22). Ein weiterer Grund für die Rücknahme von Sanktionen liegt aber wohl darin, dass viele JSA-Bezieher gute Gründe für das Nichterscheinen zu den häufigen obligatorischen Interviews anführen können. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass viele Betreuer sehr zurückhaltend sind, Alleinerziehende und Erwerbsgeminderte zu sanktionieren, wenn sie nicht zu den arbeitszentrierten Gesprächen erscheinen. Häufig ist auch die Interpretation von medizinischen Gutachten oder die Beurteilung von nichtehelichen Lebensgemeinschaften Anlass zu rechtlichen Auseinandersetzungen (ebd.).

3.3 Fazit

Für Großbritannien wird deutlich, dass die seit den 1980er Jahren implementierten Reformen und Maßnahmen von Anfang an auf eine stringente Verpflichtung der Leistungsempfänger gerichtet waren. Diese Ausrichtung, auch bekannt als *work-*

[18] JSA Regulation, reg 75(1)(a)(iv).

first-Politik liegt sowohl dem britischen als auch dem US-amerikanischen System zugrunde, dennoch überwiegen die Unterschiede zwischen beiden Ländern insofern, da in Großbritannien Sozialhilfe als *last ressort* und damit immer noch ein Auffangbecken für nicht-erwerbsfähige Personen oder Personen mit unzureichendem Einkommen gilt, welches in den USA nicht der Fall ist.

Primär lag der Fokus einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien zunächst auf Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen. Bereits in den 1980er Jahren wurden für beide Gruppen spezielle Programme eingerichtet und die Bezugsmöglichkeit auf Sozialhilfe massiv eingeschränkt. Generell ging es darum, dass Personen das Leistungssystem verlassen sollten, um damit auch die Abhängigkeit vom staatlichen Wohlfahrtssystem zu verringern.

Noch vor der Wohlfahrtsreform 1997, die in Großbritannien als entscheidender Wendepunkt in der Arbeitsmarktpolitik gilt, gab es bereits wesentliche Einschnitte und Änderungen in Richtung einer stringenteren *work-first*-Politik. Entscheidend war vor allem die 1996 durchgeführte Reform der Arbeitslosenversicherung, die u. a. durch die Neudefinition der Arbeitslosen als Arbeitsuchende, der Änderung der Zumutbarkeitskriterien und die Einführung einer Eingliederungsvereinbarung, die die Anforderungen an erwerbsfähige Arbeitsuchende weiter verschärfte.

Die auf drei Säulen basierende Wohlfahrtsreform (1997), mit welcher die *New Deal*-Programme eingeführt wurden, sah weitere Verpflichtungen für Jugendliche und Langzeitarbeitslose und die Möglichkeit zur freiwilligen Teilnahme an Maßnahmen für arbeitsmarktfernere Gruppen vor. Zudem wurde Regelungen geschaffen, um die Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung attraktiver zu machen und nicht-erwerbsfähige Personen vor Ausgrenzung zu bewahren. Damit wird in Großbritannien Wert auf soziale Eingliederung und Vermeidung sozialer Isolation gelegt.

Eine Ausweitung der Verpflichtung fand nach den bisherigen Erfolgen (Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit etc.) auch auf weitere Gruppen statt. So wurden mit der 2007er Wohlfahrtsreform die bisherigen Sozialleistungen zu einer neuen Leistung (ESA) zusammengelegt und das Prinzip der Rechte und Pflichten ab Oktober 2008 flächendeckend auf alle nicht-erwerbstätigen Transferempfänger ausgeweitet.

In Großbritannien ist der Zugang zu Sozialleistungen mittlerweile nur noch über eine einzige Behörde möglich, dem *Jobcentre Plus*. Bereits mit der 1996er Reform zur Arbeitslosenversicherung eingeleitet, wurde der Prozess mit der Reform des Wohlfahrtsstaates und der Renten aus dem Jahr 1999 (bis 2006 umgesetzt) vollendet. Seitdem existiert nur ein Zugang zum Leistungssystem für alle Personen im erwerbsfähigen Alter.

4 Niederlande

In den Niederlanden fand die Umstrukturierung von Sozialleistungen im Zuge der Umsetzung des neuen arbeitsmarktpolitischen Leitbildes „Arbeit vor Transfereinkommen“ ab Anfang der 1990er Jahre statt. Jedoch schon davor waren verschiede-

ne Maßnahmen auf Erwerbsintegration (1. Welle) gerichtet. Bezeichnend für den stärkeren Aktivierungsfokus, der in nachfolgenden zwei Wellen hervortrat, waren vor allem die Änderungen des Sozialhilfegesetztes (1996 und 2004), die einerseits den Kommunen, welche seit jeher für die Gewährung von Sozialhilfe zuständig waren, einen breiteren Ermessensspielraum in der Bewilligung von Leistungen und in der Implementierung von Programmen einräumte. Gleichzeitig wurden die Gemeinden zunehmend verpflichtet, Hilfeempfänger in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Andererseits verstärkten sich auf Seiten der Leistungsempfänger die Bedingungen, an Maßnahmen teilzunehmen (siehe nachfolgend Tabelle 4).

4.1 Historischer Abriss der niederländischen Aktivierungspolitik

1. Welle: Erste Ansätze, aber traditionelle Ausrichtung

In den 1970er und 1980er Jahren diente der niederländische Wohlfahrtsstaat als „Leistungsverteiler", d. h. Maßnahmen zur Teilnahme am Arbeitsmarkt, die ausschließlich auf arbeitsmarktnahe Arbeitslose gerichtet waren, und generöse Sozialhilfeleistungen als garantierter Einkommensschutz wie die Erwerbsunfähigkeitsversicherung existierten parallel nebeneinanderher. Aufgrund wirtschaftlicher Änderungen in dieser Zeit wandelte sich gerade letztere immer mehr zum Auffanginstrument vor Arbeitslosigkeit, gleichzeitig stieg die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld als auch von Sozialhilfe. Die erhöhte Inanspruchnahme von Sozialleistungen führte zu finanziellen Problemen. Bis heute zählen die Niederlande zu den Ländern mit den höchsten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Ausgaben in Europa (Kluve 2006).

Als Reaktion auf die Kostenexplosion orientierte sich die niederländische Regierung relativ früh auf den so genannten „*carrot and stick*" (Fordern und Fördern) Ansatz, dennoch waren die in den frühen 1980er Jahren implementierten Maßnahmen zunächst eher noch auf die Kompensation von Einkommensverlusten gerichtet (van Berkel 2006) anstatt auf Beschäftigungsförderung. Bemerkenswert ist, dass es bis 1991 keine gesonderten Mittel für die Arbeitsvermittlung oder für Beschäftigungsprogramme gab; zugleich waren die Arbeitsämter den Sozialämtern untergeordnet und ihr Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik bestand aus dem, was nach Ausgaben für soziale Sicherung noch vorhanden war.

Der Wandel hin zu einer strengeren Aktivierungsausrichtung fand ab Ende der 1980er Jahre statt. Der Begriff „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik" wurde erstmals vom Wissenschaftlichen Rat für die Regierungspolitik (WWR) vor dem Hintergrund eingeführt, dass die niederländische Sozialpolitik zu sehr auf Absicherung konzentriert sei und das passive System eine zu hohe Abhängigkeit von Sozialleistungen fördere (WWR 1987). Gleichzeitig verlagerte die niederländische Regierung ab dieser Zeit ihre Sichtweise von einem nachfrageorientierten auf einen angebotsorientierten und individualisierten Ansatz (van Oorschot 2001). Die nachfolgenden, auf diesen Ansatz basierenden arbeitsmarktpolitischen Reformen waren dabei zunehmend auf die Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen gerichtet und wurden von zahlreichen Veränderungen im System der sozialen Sicherung begleitet.

2. Welle: Neuer Ansatz – fordernde Elemente im Sozialhilfegesetz
Mit dieser neuen Ausrichtung änderte sich das Verständnis von Aktivierung grundlegend, indem nun die Einbindung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt an oberster Stelle stand. Die Anzahl der Aktivierungsprogramme stieg, wobei diese zunehmend zielgruppenspezifisch ausgerichtet waren. Dazu zählten u. a. die Verpflichtung zur Annahme eines Arbeitsplatzangebotes für Langzeitarbeitslose (*Rijksbijdragerege-ling Banenpool*), öffentliche (zusätzliche) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (*Additionele werkgelegenheidsmaatregel voor langdurig werklozen*, Melkert I), Maßnahmen zur sozialen Integration von benachteiligten Personen (Melkert III) oder persönliche Neuorientierungsgespräche.

Dabei galt besonders der Jugendbeschäftigungsgarantieplan (*Jeugdwerkgarantie-plan*, JWG)[19] als wichtigstes Instrument zu einer stärkeren Aktivierung, denn die darin enthaltenen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beinhalteten sowohl *work-first*-Elemente (Sanktionierung, Verpflichtung) nach US-amerikanischen Muster als auch Bildungselemente im Sinne einer stärkeren Humankapitalinvestition nach skandinavischem Vorbild. Die damit entstandene Kombination aus Strafen und Prämien sollte dazu beitragen, dass die Teilnehmer nun nach Arbeitsuchen und Arbeitsangebote annehmen mussten.

Insgesamt wurde im Rahmen des neuen arbeitsmarktpolitischen Leitbilds „Arbeit vor Transfereinkommen“ mit dem eindeutigen Vorrang der Erwerbsarbeit der Bezug von Sozialleistungen an das Erbringen von Gegenleistungen geknüpft. Die „fordernden“ Elemente traten stärker in den Vordergrund, die Zumutbarkeitskriterien sowie die Sanktionspraxis wurden verschärft. Änderungen wurden auf staatlicher Ebene mit der Reform der Arbeitslosenversicherung (*Werkloosheidswet,* WW) aus dem Jahr 1996 und auf kommunaler Ebene mit dem neuen Sozialhilfegesetz (*Algemene bijstandswet*, ABW), ebenfalls 1996, umgesetzt, denn infolge der wachsenden Bedeutung der Aktivierung kam auch den Kommunen eine immer wichtigere Rolle zu.

Mit der Einführung des Artikels 144 in das Sozialhilfegesetz wurde es den Kommunen ermöglicht, bestimmte Abweichungen von den bisherigen Regelungen vorzunehmen. Vom niederländischen Parlament explizit aufgefordert, sollten die Kommunen die Reintegration von Sozialhilfeempfängern in Beschäftigung mittels unterschiedlicher Instrumente zur Wiedereingliederung fördern. In der Praxis bedeutete dies auch, dass nicht nur beschäftigungsorientierte Programme, sondern auch alternative Formen sozial nützlicher Tätigkeit als sinnvoller Weg für eine soziale Integration angesehen wurden.

Im Wesentlichen wurde die Sozialhilfe mit der neuen Regelung „fordernder“. Besonders eine Gruppe von Sozialhilfebeziehern war betroffen: Waren bis 1996 alleinerziehende Sozialhilfeempfänger (mit ca. 90 Prozent weiblichem Anteil) von der Ar-

---

[19] Weitere Informationen in diesem Bericht siehe Abschnitt 4.2.3.1, ausführlichere Informationen siehe Fromm/Sproß (2008).

beitsverpflichtung ausgenommen, bis das jüngste Kind das Alter von zwölf Jahren erreichte, unterlagen sie fortan ebenfalls der Arbeitsverpflichtung, sobald das jüngste Kind das Alter von fünf Jahren erreichte. Unter Berücksichtigung der individuellen und kommunalen Bedingungen wie dem Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen gab es in der Realität jedoch große kommunale Unterschiede, wenn es um die Ausgestaltung von Aktivierung für Alleinziehende ging (van Berkel 2006).

Zwei Jahre später, zum 1. Januar 1998, trat das Gesetz zur Beschäftigung Arbeitsuchender (*Wet Inschakeling Werkzoekenden*, WIW) in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt galt es bis zur Einführung des WWB im Jahr 2004 als übergreifende Regelung für bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen. In die neue Regelung flossen die bis dahin bestehenden Beschäftigungsmaßnahmen JWG und *Banenpool* sowie das ABW-Finanzierungsgesetz und die Regelungen zur Kinderbetreuung ein. Den Kommunen standen von nun an mit dem im Gesetz geregelten kommunalen Beschäftigungsfond Ressourcen zur Verfügung, Sozialhilfeempfängern, Langzeitarbeitslosen und arbeitslosen Jugendlichen unter 23 Jahren Trainingsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten anzubieten. Das Gesetz erlaubte dabei eine möglichst flexible Vorgehensweise mit den vorhandenen Mitteln; Maßnahmen wurden entsprechend den Bedürfnissen der Personen zugeschnitten. Die Kommunen wurden verpflichtet, Maßnahmen gemeinsam mit lokalen Behörden umzusetzen. Gleichzeitig wurde ab diesem Zeitpunkt ein landesweites *Profiling*-System eingeführt, um zu bestimmen, welcher Leistungsempfänger für welchen Typ von Aktivierungsmaßnahme berechtigt war (van Berkel 2006).

Mit der Organisationsreform bzw. dem Gesetz über die Organisationsstruktur im Bereich Arbeit und Einkommen (*Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen*, SUWI), welches zum 1. Januar 2002 in Kraft trat, wurden die bis dahin fünf verschiedenen Sozialversicherungsorgane zum Institut für die operative Umsetzung der Sozialversicherungsgesetze (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*, UWV[20]) zusammengelegt. Landesweit wurden insgesamt 131 staatliche Arbeitsmarktbehörden (*Centrum voor Werk en Inkomen*, CWI) eingeführt, die als „*Poortwachter*“ für alle neuen Antragsteller auf Sozialleistungen zuständig sind. Die CWI überprüfen den Leistungsanspruch sowohl auf Arbeitslosen-, Invaliditätsversicherung als auch auf Sozialhilfe, schätzen die Distanz der Antragssteller zum Arbeitsmarkt ein und verweisen diese an die zuständigen Behörden. Dies sind für die Bezieher von Arbeitslosengeld und Erwerbsunfähigkeitsleistungen das UWV und für die Sozialhilfeempfänger die Kommunen. Die Organisationsreform führte weiterhin zu einer Änderung im finanziellen Bereich, indem das UVW und die Kommunen zu den wichtigsten öffentlich geförderten Anbietern auf dem Servicemarkt für Aktivierungsmaßnahmen wurden. Damit sollte der Wettbewerb zwischen privaten Anbietern verstärkt werden.

[20] Das UWV ist verantwortlich für die Einziehung der Beiträge, für die Durchführung der Untersuchungen zur Feststellung der Arbeitsunfähigkeit und für die Auszahlung der Leistungen.

Weitere Änderungen in diesem Kontext wurden mit der Sozialhilfereform im Jahr 2004 vollzogen.[21]

Tabelle 4
Gesetzliche Grundlagen zur Aktivierung von Leistungsempfängern in den Niederlanden

1992	Jugendbeschäftigungsgarantieplan (*Jeugdwerkgarantieplan*) – Beschäftigungsgarantie für Jugendliche im Alter zwischen 18 und 21 Jahren mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens sechs Monaten anstatt des Bezugs von Arbeitslosenleistung – Verpflichtung für die Kommunen, eine Jugendorganisation im öffentlichen oder privaten Sektor als Beschäftigungseinheit für Jugendliche einzurichten
1994-1998	Regelung über zusätzliche Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose (Melkert I-IV) – Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im öffentlichen und privaten Sektor
1996	Reform der Arbeitslosenversicherung (*Werkloosheidswet*) – Zusammenlegung der bis dahin existierenden Aktivierungsinstrumente für Arbeitslose – Kriterium „Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt“ als Voraussetzung für den Bezug von Leistungen
1996	Reform des Sozialhilfegesetzes (*Algemene bijstandswet*) – Einführung expliziter Regeln zur Aktivierung von Sozialhilfeempfängern mit Betonung von Pflichten bei Bezug von Leistungen – Dezentralisierung der Verwaltung und Stärkung der lokalen Dimension – Freie Handhabung der Gemeinden bei der Wahl des Leistungsniveaus
1998	Gesetz zur geschützten Beschäftigung (*Wet sociale werkvoorziening*) – Überarbeitung des ältesten Reintegrationsprogramms für benachteiligte Personengruppen (seit 1969) – Schaffung geeigneter kommunaler Arbeitsmöglichkeiten (so genannte geschützte Beschäftigung) für Personen, die arbeitsfähig sind, aber nicht unter normalen Bedingungen arbeiten können
1998	Einführung des I/D Stellenvermittlungsprogramms als Nachfolger des Melkert I-Programms und der Schaffung von 20.000 zusätzlichen Stellen im öffentlichen Sektor
1998	Gesetz zur Beschäftigung Arbeitsuchender (*Wet Inschakeling Werkzoekenden*) und Eingliederung bereits existierender arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wie JWG, Banenpool und Melkert I und III in das neue Gesetz
2001	Gesetz über die Organisationsstruktur im Bereich Arbeit und Einkommen (*Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen)* – Umstrukturierung der Ausführungsorgane zur Bereitstellung von Arbeitsvermittlungsdiensten in der staatlichen Verwaltung
2003	Reform zur Abschaffung der Arbeitslosenhilfe (*WW-vervolguitkering)* – Abschaffung der Anschlussleistung für alle Neuanträge nach dem 11. August 2003 – Weitere Maßnahme: Stimulierung der Teilnahme älterer Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt, d. h. Arbeitslose über 57,5 Jahren müssen sich ab dem 1. Januar 2004 aktiv um eine Arbeitsstelle bemühen
2004	Arbeits- und Sozialhilfegesetz (*Wet Werk en Bijstand*) – Ablösung des ABW und Hervorhebung der Aktivierung von Arbeitslosen durch eine Verschärfung der Verpflichtungen

[21] Weitere Informationen in diesem Bereich finden sich bei van Berkel/van der Aa (2005) und van Berkel (2006).

2006	Einführung der Möglichkeit für Kommunen, zusätzliche Unterstützungsleistungen an Sozialhilfeempfänger zwischen 23 und 65 Jahren mit mindestens fünfjähriger Bezugsdauer zu zahlen
2007	Erwerbsunfähigkeitsgesetz (*Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*) – Ablösung des Erwerbsunfähigkeitsversicherungsgesetzes (WAO) mit strengeren Kriterien, neuer Leistungshöhe und Leistungsdauer
2007	Aktionsplan „Jeder nimmt teil" („*Ledereen doet mee*") – Ziel: Reintegration von 200.000 arbeitsmarktfernen Personen über Training, Ausbildung, Praktika, Lohnsubventionierung und/oder subventionierte Beschäftigung – Ab 2008: Lohnsubventionierung als Mittel zur Integration von Langzeitarbeitslosen (Leistung beträgt 50 Prozent des Mindesteinkommens); zusätzlich Bereitstellung von 10.000 Brückenjobs

Quelle: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; eigene Zusammenstellung

3. Welle: Intensivierung des work-first-*Ansatzes durch strengere Verpflichtungs- und Sanktionskriterien*

Der bis Ende der 1990er Jahre beschrittene Reformweg verdeutlicht den Wandel in der niederländischen Arbeits- und Sozialpolitik. Im Ergebnis wurde mit den bis dahin durchgeführten Reformen das *work-first*-Element (Spies/van Berkel 2001) zunehmend verstärkt sowie die Anforderungen für den Bezug von Leistungen immer rigider. Gleichzeitig erhielten die Kommunen immer mehr Spielraum und Flexibilität im Rahmen ihrer Verantwortung für Sozialhilfeempfänger.

Die bis dahin gemachten Erfahrungen prägten die nachfolgende Periode maßgeblich, die *work-first*-Politik wird noch intensiver als zuvor vorangetrieben. Bedeutungsvoll für die dritte Welle ist v. a. das zum 1. Januar 2004 in Kraft getretene Gesetz über Arbeit und Sozialhilfe (*Wet Werk en Bijstand*, WWB)[22], welches einige bis dahin bestehende Regelungen wie das ABW, das WIW, das IOAW, das IOAZ und das Stellenvermittlungsgesetz (I/D-Stellen) ablöste.

Unter dem Motto „Vorrang der Erwerbsarbeit vor Sozialhilfebezug" beinhaltete das Gesetz vier wesentliche Änderungen:

– Waren bis Ende 2003 noch zwei Drittel der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger von der Pflicht zur aktiven Arbeitssuche ausgenommen, unterliegen nach dem neuen Gesetz nun alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger dieser Pflicht. Auch wenn formal diese Regelung existiert, scheint dennoch nur ein Teil der Kommunen Sozialhilfeempfänger bei Antragstellung zur Teilnahme an Vollzeitmaßnahmen zu verpflichten.

– Die Kommunen erhielten die volle Verantwortung über die Finanzierung der Sozialhilfe. Ihnen wird nun jährlich ein Budget bestehend aus einer Einkommenskomponente (Ausgaben für Sozialhilfe) und einer Beschäftigungskomponente (Ausgaben für Aktivierungsprogramme) zugewiesen. Zusätzliche Ausgaben über das Budget hinaus müssen die Kommunen selbst finanzieren (van Berkel 2006).

[22] Im Gesetz enthalten waren eine Reintegrations-, Zuschlags-, Maßnahme-, Sanktions- und Kliententeilnahmeverordnung.

– Das bis dahin wichtigste, aber auch teuerste Aktivierungsinstrument für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose, die subventionierte Beschäftigung, wurde eingeschränkt. Damit wollte man erreichen, dass Personen nicht permanent in dieser Form von Beschäftigung verweilen, sondern diese eher als „Übergangsleiter“ für die Teilnahme am Erwerbsleben angesehen wird (van Berkel 2006).

– Im neuen Gesetz wurde soziale Aktivierung gesetzlich verankert, indem die Möglichkeiten der Kommunen, ein eigenes Programm und eigene Maßnahmen zur sozialen Integration zu entwickeln, beträchtlich erweitert wurden.

Mittlerweile unterliegen auch weitere arbeitsmarktferne Gruppen der Teilnahmenverpflichtung an Aktivierungsmaßnahmen: Mit der Reform der Wiedereingliederung von Erwerbsunfähigen (*Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*, WIA), die am 01.01.2006 in Kraft trat, wurden strengere Zugangsvoraussetzungen für Antragsteller von Invaliditätsleistungen eingeführt, um damit die Rückkehr in Beschäftigung zu fördern. Der Zustrom in die Erwerbsunfähigkeit wurde zwar durch einen einfacheren Zugang zu anderen Sozialleistungen und deren finanziell attraktivere Ausgestaltung stabilisiert[23], konnte aber aufgrund konjunktureller Gründe nicht entscheidend reduziert werden (OECD 2004). Erst in jüngster Zeit ist ein Rückgang zu beobachten.

4.2 Aktivierung von Hilfeempfängern: Gesetzliche Grundlagen und deren Umsetzung

Seit dem Jahr 2004 bildet das WWB die gesetzliche Grundlage für Sozialhilfeempfänger und für die Ausgestaltung von Aktivierungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene. Allgemein gilt das WWB als ein Rahmenwerk, da die Kommunen freie Hand in dessen Umsetzungen haben und somit eine zentrale Verantwortung für die Förderung der Reintegration von Sozialhilfeempfängern, von Personen ohne Anrecht auf Versicherungsleistungen und von Leistungsempfängern nach dem Hinterbliebenengesetz (*Algemene Nabestaandsenwet*, ANW) übernehmen.

Im Anschluss sollen folgende Fragen beantwortet werden:

– Wie grenzt sich das Grundsicherungssystem von der Arbeitslosenversicherung ab? (4.2.1)

– Wer ist in den Niederlanden die Zielgruppe im Sinne der erwerbsfähigen Hilfebezieher im SGB II? (4.2.2)

– Welche Bedingungen sind für den Bezug von Leistungen (Verpflichtung) zu erfüllen und welche Programme oder Maßnahmen liegen nach dem Gesetz vor? (4.2.3)

– Und wie sind die Sanktionsregelungen nach dem jeweiligen Sozialgesetz ausgestaltet? (4.2.4)

[23] Weitere Informationen siehe Viebrok (2004).

4.2.1 Abgrenzung der Grundsicherung von der Arbeitslosenversicherung

Das niederländische System der sozialen Sicherung umfasst drei Formen der Absicherung: die Volksversicherungen, die Arbeitnehmerversicherungen und die Grundsicherungsleistung. Dabei sichern die Volksversicherungen alle Bürger gegen Risiken im Alter, bei Tod des Partners oder Elternteils, bei Erwerbsunfähigkeit/Behinderung in jungen Jahren und die durch Kinder anfallenden Kosten ab (van Oorschot 2001). Im weiteren Verlauf stehen die zuletzt genannten Typen im Vordergrund (siehe Tabelle 5).

Sozialhilfe als Grundsicherungsleistung sichert allen in den Niederlanden ansässigen Personen ein Mindesteinkommen zu, das die grundlegenden Lebenskosten deckt, wenn sie kein oder zu wenig Einkommen aus Erwerbsarbeit/ Selbstständigkeit oder anderen Sozialleistungen erzielen (WWB § 11). Sozialhilfe wird erst nach einer Bedürftigkeitsprüfung gezahlt, in dem die Mittel des Antragsstellers und eines eventuellen Partners berücksichtigt werden. Die Sozialhilfeempfänger sind verpflichtet, sich bei der staatlichen Arbeitsmarktbehörde (CWI) zu registrieren (WWB § 9, Abs. 1a), anschließend wird der Antrag an die Kommunen weitergeleitet. Eine Entscheidung wird nach acht Wochen getroffen, davor wird die so genannte erweitere Zulage gezahlt.

Gemäß dem WWB sind alle Personen aufgefordert, alles zu tun, um für ihren Unterhalt selbst aufzukommen. Dabei sind sie verpflichtet, jede allgemein akzeptierte Arbeit anzunehmen (WWB § 9, Abs. 1a). Das WWB unterscheidet sich in diesem Punkt wesentlich von seinem Vorgänger. Beruhte das alte Sozialhilfegesetz auf dem Konzept der „geeigneten Arbeit“, wird im neuen Gesetz das Prinzip der „allgemein akzeptierten Arbeit“ (WWB § 9) angewendet, d. h. grundsätzlich muss jede Arbeit angenommen und nach jeder Arbeit aktiv gesucht werden. Zudem muss der Hilfeempfänger an Maßnahmen teilnehmen, die ihm/ ihr von der Kommune angeboten werden (WWB § 9, Abs. 1b).

Das WWB legt die landesweiten Sätze für Personen zwischen 21 und 64 Jahren und für Personen ab 65 Jahren fest. Leistungen an unter 21-Jährige beruhen auf den Sätzen des Kindergeldes[24]. Unterschieden wird zwischen Ehepaaren, eingetragenen Partnern und Lebensgefährten, Alleinerziehenden und Alleinstehenden.

[24] 18- bis 20-Jährige erhalten einen Zuschuss zum Kindergeld. Ab dem 23. Lebensjahr haben Sozialhilfebezieher Anspruch auf den Langzeitzuschlag (Voraussetzung: mindestens fünf Jahre Sozialhilfebezug).

Tabelle 5
Unterteilung der Leistungssysteme in den Niederlanden

	Sozialhilfe	**Arbeitslosenunterstützung**
Berechtigter Personenkreis	Erwerbsfähige ohne Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung (21 bis 64 Jahre)	Erwerbsfähige arbeitslos gewordene abhängige Beschäftigte (bis max. 64 Jahre)
Dauer des Leistungsbezuges	Unbegrenzt	Zwischen sechs Monate und fünf Jahren bei Erfüllung der Voraussetzung für Bezug des einkommensabhängigen Arbeitslosengeld Maximal sechs Monate bei Bezug des am Mindestlohn ausgerichteten Arbeitslosengeldes
Anspruch auf Leistung	Bedürftigkeitsprüfung für den Antragssteller und dem Partner	Person muss im erwerbsfähigem Alter sein; weniger als fünf Stunden pro Woche arbeiten; während den letzten 39 Wochen mindestens 26 Wochen oder innerhalb von fünf Jahren mindestens vier Jahre beschäftigt gewesen sein
Bedingungen für Leistungsbezug	Registrierung beim CWI als arbeitsuchend Antragsteller ist verpflichtet, allgemein tragbare Arbeiten anzunehmen und sich aktiv um Arbeit zu bemühen Verpflichtende Maßnahmeteilnahmen und Jobsuchaktivitäten	Registrierung beim CWI als arbeitsuchend Antragssteller muss bereit sein zu arbeiten und aktiv nach Arbeit suchen Verpflichtende Maßnahmeteilnahmen und Jobsuchaktivitäten
Maßnahmenangebot während des Leistungsbezuges	Vorgespräch und Handlungsplan, Bewerbungskurs, Ausbildung/Training, Sprachkurs, sozialen Aktivitäten, freiwillige Arbeit und subventionierte Arbeit	
Administration	CWI und Kommune	CWI und UVW

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Im Rahmen der Arbeitnehmerversicherung sind abhängig Beschäftigte gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit und Erwerbsunfähigkeit abgesichert. Im Falle von Arbeitslosigkeit haben Personen nach dem WW Anspruch auf Unterstützung. Seit der Umstrukturierung des WW im Jahr 1996 steht arbeitslosen Personen die Standardleistung zur Verfügung (van Oorschot 2001), die bis 2003 um eine weitere Form, die Anschlussleistung in Sinne einer Arbeitslosenhilfe, ergänzt wurde und Personen, die ihren Anspruch auf das einkommensabhängige Arbeitslosengeld (Standardleistung) verloren hatten, gewährt wurde. Mit dem Gesetz zur Abschaffung der Arbeitslosenhilfe (*WW-vervolguitkering)* im Jahr 2003 waren arbeitslose Personen mit Neuanträgen hierzu nicht mehr berechtigt.

Als beitragsfinanzierte Leistung wird Arbeitslosengeld erst nach dem Erfüllen bestimmter Bedingungen gewährt, d. h. wenn die entsprechende Person unter 65 Jahren alt ist, weniger als fünf Stunden pro Woche arbeitet, bereit ist zu arbeiten und aktiv nach Arbeit sucht (WW Art. 24). Des Weiteren muss der Antragsteller während den letzten 39 Wochen mindestens 26 Wochen beschäftigt gewesen sein. Wird diese Voraussetzung erfüllt, besteht für die Dauer eines halben Jahres Anspruch auf

die WW-Leistung, die dabei 70 Prozent des niederländischen Mindestentgelts bzw. des Tagelohns, wenn der Tagelohn unter dem Mindestentgelt lag, entspricht. Haben anspruchsberichtigte Personen außerdem in mindestens vier der fünf Kalenderjahre vor dem Jahr, in dem sie arbeitslos wurden, wenigstens 52 Tage pro Jahr Lohn bezogen, besteht Anspruch auf eine lohnabhängige WW-Leistung in Höhe von 70 Prozent des vorherigen Einkommens. Die Leistungsdauer beträgt in Abhängigkeit zur vorherigen Beschäftigungsdauer zwischen sechs Monaten und fünf Jahren.

4.2.2 Definition der Zielgruppe

In den Niederlanden zielen Aktivierungsmaßnahmen sowohl auf Empfänger von beitragsfinanziertem Arbeitslosengeld als auch auf Empfänger der bedürftigkeitsgeprüften, steuerfinanzierten Sozialhilfe. Im Sinne der Vergleichsgruppe zum SGB II stehen hier die Sozialhilfeempfänger im Fokus.

Zielgruppe kommunaler Aktivierung sind grundsätzlich alle Bezieher von Sozialhilfe im Alter von 21 bis 65 Jahren. Dabei wird im WWB keine Unterscheidung nach Arbeitslosigkeit und weiteren sozialen Probleme getroffen wie beispielsweise in Dänemark. Die Unterteilung erfolgt nach der Nähe zum Arbeitsmarkt. Sozialhilfe erhalten alle Personen, die aus dem Leistungsbezug des Arbeitslosengeldes herausfallen oder die Anwartschaftszeit für das Arbeitslosengeld nicht erfüllen. Im Gegensatz zu Dänemark oder Schweden sind in den Niederlanden seit 2004 ähnlich wie im SGB II alle erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher (einschließlich des Lebenspartners arbeitsloser Sozialhilfebezieher) in das Aktivierungsregime der Kommunen einbezogen (WWB § 9, Art. 3). Bis dahin existierende Ausnahmen wurden abgeschafft. Fortan sind u. a. auch Personen über 57,5 Jahren, die vorher nicht aktiv nach Arbeit suchen mussten, in die Verpflichtung einbezogen. Dies betraf immerhin 65 Prozent der Sozialhilfeempfänger (Noordam 2004). Ausnahmen von der Aktivierungspflicht werden nur noch individuell ausgesprochen und, wenn möglich, nur zeitlich begrenzt gewährt. Bei wichtigen Gründen kann die Kommune von einer Verpflichtung absehen, z. B. bei Pflege von Angehörigen oder bei Kinderbetreuung, denn die Verpflichtung nach allgemein akzeptierter Arbeit zu suchen gilt nur dann für Alleinerziehende mit Kindern unter fünf Jahren, wenn die Kinder ausreichend versorgt sind (WWB § 9, Abs. 4).

Dennoch gibt es im Gesetz keine eindeutigen Kriterien für die Einstufung der Hilfebezieher als arbeits(un-)fähig. Allgemein gelten Personen als arbeitsunfähig, wenn sie aufgrund von Krankheit, Schwangerschaft oder Geburt nur in der Lage sind, höchstens 20 Prozent des normalen Einkommens pro Stunde zu verdienen. Teilweise arbeitsfähig sind jene, die aufgrund der genannten Gründe höchstens 65 Prozent des normalen Einkommens pro Stunde erreichen können.

4.2.3 Gesetzliche Regelungen zur verpflichtenden Maßnahmeteilnahme

Wie bereits in Abschnitt 4.2.2 angedeutet, sind Sozialhilfeempfänger nach dem WWB verpflichtet, an den kommunalen Programmen teilzunehmen. Neben den

Pflichten kam es ab 2004 auch zur Einführung des Rechts auf Reintegration (WWB § 10). Jede Gemeinde kann selbst entscheiden, wie sie den Menschen bei der Suche nach Beschäftigung hilft. Im Gesetz hervorgehoben wird insbesondere die individuelle Behandlung der Personen: So können die Kommunen in Einzelfällen zusätzliche Verpflichtungen auferlegen, wenn sie der Integration auf den Arbeitsmarkt dienen (WWB § 55).

Nach dem WWB sollen die Inhalte der Maßnahmen auf die Bedürfnisse und Kapazitäten der Individuen zugeschnitten sein (WWB § 18). Allgemein unterscheidet man folgende Maßnahmenarten: Vorgespräch, Bewerbungskurs, Ausbildung/Training, Sprachkurs, soziale Aktivitäten, freiwillige Arbeit und subventionierte Arbeit (van Nes et al. 1998; Merckx 2005). Letztere Maßnahme wird jedoch kaum noch angeboten, weil diese nach dem WWB nicht mehr als Reintegrationsmaßnahme gilt.

Mit Inkrafttreten des WWB wurden alle bis dahin bestehende Maßnahmen in das neue Gesetz eingegliedert. Einige dieser früheren Maßnahmen werden zunächst kurz vorgestellt (4.2.3.1). Dies ist dahingehend bedeutungsvoll, da sich Evaluationsstudien bisher weitgehend nur auf Maßnahmen und Programme vor 2004 stützen (Fromm/Sproß 2008). Eine gesonderte Stellung nehmen dabei Maßnahmen ein, die sozial-integrativ ausgerichtet sind (4.2.3.2). Für neuere Maßnahmen, die im nächsten Abschnitt (4.2.3.3) skizziert werden, liegen dagegen noch keine ausreichenden Erkenntnisse über deren Wirksamkeit vor.

4.2.3.1 Maßnahmen zur Aktivierung vor 2004

Die in den 1990er Jahren angebotenen Maßnahmen richteten sich hauptsächlich an langjährige Arbeitslose bzw. Sozialhilfeempfänger oder arbeitslose Jugendliche. Ein Teil dieser frühen Maßnahmen wurde im Jahr 1998 in das Gesetz zur Beschäftigung Arbeitsuchender *(WIW)* integriert und im Jahr 2004 in das neue Gesetz über Arbeit und Sozialhilfe *(WWB)* überführt.

Primär waren die Maßnahmen so ausgerichtet, die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer zu fördern bzw. zu erhöhen. Je nach Qualifikation und Arbeitslosigkeitsdauer erhielten die Teilnehmer eine Arbeitsgelegenheit, der eine Qualifikationsmaßnahme vorausgehen konnte. Über diese Maßnahme sollten die Teilnehmer fehlende Kenntnisse ausgleichen, um damit auch auf den regulären Arbeitsmarkt integriert werden zu können.

- Der Jugendbeschäftigungsgarantieplan *(Jeugdwerkgarantieplan,* JWG) richtete sich an Jugendliche im Alter von 16 bis 21 Jahren, denen nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit eine Arbeitsgelegenheit im staatlichen oder subventionierten Sektor, eine Trainingsmaßnahme bzw. eine Kombination aus beiden Maßnahmen angeboten wurde.

- Ziel der Maßnahme „Bündelung von Jobs“ (Rijksbijdrageregeling *Banenpool*) war es, besonders schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen eine zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeit im öffentlichen und gemeinnützigen Sektor (Wohlfahrts-, Bildungs- und kulturellen Aktivitäten) auf Basis eines Mindestlohnes anzubieten.

Über die dort gewonnene Berufserfahrung sollten die Teilnehmer wieder in den „normalen“ Arbeitsmarkt übergeleitet werden.

– Speziell auf Langzeitarbeitslose gerichtet waren die *Melkert*-Maßnahmen: Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor (*Melkert I*), zusätzliche Jobs im privaten Sektor (*Melkert II*) sowie Jobs im Dienstleistungsbereich in Form einer Unterstützung für Arbeitgeber (*Melkert IV)*.

4.2.3.2 Sozial-integrative Maßnahmen

Bereits Mitte der 1990er Jahren gab es in den Niederlanden Regelungen zur sozialen Aktivierung: Mit der Einführung der *Melkert*-Jobs (siehe 4.2.3.1) wurden nicht nur diverse Rahmenbedingungen zur Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen, sondern auch Regelungen für eine soziale Förderung als neuer Ansatz im Bereich Sozialhilfe geschaffen. Hintergrund dieser Entwicklung war die Erkenntnis, dass gerade für langzeitarbeitslose Personen, die zu weit vom Arbeitsmarkt entfernt waren, soziale Teilhabe u. a. in Form von Weiterbildungen und freiwilligem Engagement als ein erster „aktivierender“ Schritt in Richtung (Arbeitsmarkt-)Integration verstanden werden konnte.

Im Rahmen von *Melkert III* konnten die Kommunen Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfebeziehern, die keinerlei Bezug mehr zum Arbeitsmarkt hatten, eine freiwillige oder gemeinnützige Beschäftigung wie Nachbarschaftshilfe, ehrenamtliche Betätigungen oder Praktika anbieten, um diese Personen wieder an einen normalen Arbeitsrhythmus zu gewöhnen. Dabei bezogen sich die Kommunen vor allem auf die Experimentierklausel, welche im Zuge der Umstrukturierung der Sozialhilfe 1996 eingeführt wurde und bis 2001 existierte. Diese Klausel ermöglichte den Kommunen die Durchführung von Versuchsprojekten, um somit besser auf die lokalen Gegebenheiten eingehen zu können. Evaluierungsergebnisse (Nicaise/Meinema 2004) einzelner kommunaler Programme zeigten bereits zu diesem Zeitpunkt, dass die Maßnahmen den harten Kern der Sozialhilfeempfänger erreicht hatten.

Im Anschluss an die Experimentierphase wurde die Regelung zur Förderung sozialer Aktivierung (*Regulation to Stimulatie Social Activation, Ssa*) in das Angebot der kommunalen Verwaltungen aufgenommen. Die Regierung stellte dabei 18 Millionen Euro als finanziellen Anreiz bereit, um die Kommunen zu motivieren, sozial-integrative Maßnahmen oder Projekte zu entwickeln, anzubieten und weiterzuentwickeln. Die Ssa-Regelung war zeitlich bis 2003 begrenzt. Im Ergebnis entwickelten 360 Kommunen sozial-integrative Maßnahmen oder Projekte.

Im Rahmen des WWW wurde die Komponente der sozialen Aktivierung ab 2004 gesetzlich festgeschrieben. Damit erhielten die Kommunen eine flexiblere Handhabe bei der üblichen Meldepflicht freiwilligen/ gemeinnützigen Engagements beim Arbeitsamt, gleichzeitig erhielten sie finanzielle Anreize für Experimente. Seit dem Jahr 2006 erhalten Langzeitarbeitslose, die sich freiwillig für mindestens 20 Stunden die Woche engagieren, einen einmalig befristeten Vertrag für die Dauer von sechs Monaten und werden in dieser Zeit von der Bewerbungspflicht freigestellt. Mittler-

weile hat sich soziale Aktivierung als eigenes Feld in den Niederlanden etabliert, denn fast alle Kommunen bieten sozial-integrative Maßnahmen an.

4.2.3.3 Maßnahmen zur Aktivierung nach 2004

Seit Inkrafttreten des WWB ist das *work-first*-Prinzip in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik verankert. Dabei basiert diese Prinzip in den Niederlanden auf der Strategie, die Arbeitswilligkeit bzw. -fähigkeit von Hilfebedürftigen mittels so genannter Screening-Mechanismen zu identifizieren. Darauf aufbauende angebotene Arbeitsaktivitäten, um aus Leistungsbezug abzugehen, werden dabei mit Maßnahmen zur Förderung der (individuellen) Beschäftigungsfähigkeit kombiniert, die als so genannte *Maatwerk Trajecte* bekannt wurden und von Kommune zu Kommune unterschiedlich ausgestaltet sein können. In der Regel erhält ein unmittelbar arbeitsfähiger Teilnehmer im Anschluss an die Testphase mit Informationsveranstaltungen oder individuellen Trainingsmaßnahmen einen einjährigen Vertrag in einer Zeitarbeitsfirma; nicht unmittelbare Arbeitsfähige werden in längerfristig (bis zu 18 Monaten) angelegten Trajekten betreut, die auf die Person individuell abgestimmte Programminhalte enthalten.

Seit 2004 besitzen die Kommunen die Möglichkeit, Sofortmaßnahmen oder eine Zugangsaktivierung beim Zugang in Sozialhilfe anzubieten. Demnach werden neue Antragssteller noch vor der Bearbeitung ihres Antrages verpflichtet, einer unbezahlten Arbeit zwischen sechs und acht Wochen nachzugehen. Damit setzen die Kommunen nun verstärkt auf Prävention und auf Maßnahmen, die eine schnellere Integration in den Arbeitsmarkt bewirken sollen. Aber auch bei Personen, die noch vor 2004 einen Antrag gestellt haben, zeigen sich Unterschiede: Personen mit guten Vermittlungschancen werden im Rahmen des w*ork-first*-Ansatzes schneller Maßnahmen angeboten, so dass man annehmen kann, dass die kommunalen Aktivierungsprogramme durchaus Creaming-Effekte aufweisen (Konle-Seidl 2008).

Diese Veränderungen spiegeln sich auch in einer Neuorientierung von Programminhalten aus. Eine der neueren Maßnahmen ist das Programm „Rückkehrweg“ (*Participatieplaats/Teruggerbanen*), welche sich an Leistungsbezieher unter kommunaler Verantwortung mit geringen Rückkehrchancen auf den regulären Arbeitsmarkt richtet. Hauptziel ist die Wiederheranführung dieser Personengruppen an den Arbeitsmarkt. Die Maßnahme war bisher auf zwei Jahre befristet. Während dieser Zeit waren die Leistungsbezieher in einer kommunalen Einrichtung oder bei privaten Arbeitgebern beschäftigt und bezogen weiterhin Sozialleistungen. Da die Teilnahme an der Maßnahme verpflichtend ist, können die Kommunen bei Ablehnung der Teilnahme bzw. bei Nicht-Kooperation die Sozialleistungen kürzen.

Ab Januar 2007 kann die Maßnahme zweimal um ein Jahr verlängert werden, dies aber nur in besonderen Fällen. Drei Monate vor Ende der zwei Jahre muss die Kommune entscheiden, welche Möglichkeiten dem Betroffenen zukünftig offenstehen bzw. welche weiteren Maßnahmen am effektivsten sind. Wird die Teilnahme an der *Participatieplaats* verlängert, muss der Betroffene bei einer anderen Organisati-

on arbeiten und ist verpflichtet, weitere Aktivitäten durchzuführen (Regierung Niederlande 2006).

4.2.4 Sanktionsregelungen

Paragraph 18 des WWB regelt die Sanktionierung, wenn der Hilfeempfänger nach Ansicht der Kommune bei den Maßnahmen fehlendes Verantwortungsbewusstsein gezeigt hat oder seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist. Die Kommunen entscheiden dann, in welchem Umfang die Leistungen gekürzt werden.

Im alten Sozialhilfegesetz sahen die Sanktionsregelungen Leistungskürzungen zwischen 5 bis 20 Prozent vor, wobei es bei mehrmaligem Verstößen zum vollen Verlust der finanziellen Leistungen für maximal einen Monat kommen und Geldbußen auferlegt werden konnten. Diese Regelungen wurden mit dem neuen Gesetz (WWB) vollkommen abgeschafft. Zudem wurden teilweise oder volle Leistungskürzungen durch eine Anpassung an die Lebensumständen der betroffenen Person ersetzt. Hierdurch sind die Kommunen in ihren Sanktionen wesentlich flexibler als vorher.

Seit der Einführung von Sanktionsmöglichkeiten im Jahr 1996 erhielten jährlich fünf Prozent aller Sozialhilfeempfänger für ein bis zwei Monate Sanktionen in Form einer reduzierten Leistung in Höhe von 20 Prozent. Der Abschreckungseffekt von Maßnahmen und Sanktionen führt regelmäßig auch zu einer Abmeldung von Personen aus dem Leistungsbezug in Höhe von rund zehn Prozent (OECD 2006: 50).

4.3 Fazit

Die niederländische Aktivierungspolitik ist – wie in anderen Wohlfahrtsstaaten – durch eine zunehmende Verschärfung der Regelungen für den Bezug von Sozialleistungen und dem damit verbundenen Verpflichtungscharakter geprägt. Allgemein kam es zu einer Reduzierung der traditionell passiven und statusorientierten Bindung an das System der sozialen Sicherung hin zu einem stärkeren Fokus auf die Integration in den Arbeitsmarkt, da Beschäftigung fortan als primäre Sozialschutzgrundlage galt.

Ähnlich wie in anderen Ländern waren es vor allem wirtschaftliche Faktoren, speziell die hohe Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen, die zu einem Umdenken geführt haben. Zunächst im Bereich der Arbeitslosenversicherung, später auch im Bereich der Grundsicherungsleistung erfolgten Änderungen, um die Leistungsempfänger zu stimulieren, verstärkt nach Arbeit zu suchen bzw. jegliche Beschäftigung zu akzeptieren. Zusätzlich wurden Programme, Maßnahmen und zusätzliche Beschäftigungsangebote initiiert, die von Anfang an stark zielgruppenorientiert waren. So gab es spezielle Programme für Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Migranten etc. Die wichtigsten Änderungen wurden dabei mit den Reformen des Sozialhilfegesetzes vollzogen (1996 und 2004).

Der „Aktivierungseffekt“ ergänzt nun als neues Element das bereits bestehende Pflichtelement in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik, das nach van Oorschot

und Engelfriet (2000) und van Oorschot (2002) in irgendeiner Form bereits seit Anfang der 1980er Jahre identifiziert werden kann. Die Neuerung liegt vor allem darin, dass der reine Fokus auf Sanktionierung (Minderung von Leistungen) aufgegeben wurde und es zu einer Orientierung in Kombination mit beschäftigungsbezogene Komponenten kam. Grundlage dafür bildete die 1994 verlesene Deklaration „*Work, Work, Work*“ des damaligen Ministerpräsidenten de Kok. Ab diesem Zeitpunkt setzte man in den Niederlanden auch zunehmend auf eine soziale Aktivierung. Im Rahmen von *Melkert III* konnten Kommunen Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfebeziehern, die keinerlei Bezug mehr zum Arbeitsmarkt hatten, eine freiwillige Beschäftigung wie Nachbarschaftshilfe, ehrenamtliche Betätigungen oder Praktika anbieten, um sie wieder an einen normalen Arbeitsrhythmus zu gewöhnen.

Neben den primären Leistungsempfängern wurden bereits ab Mitte der 1990er Jahre weitere Personengruppen in den Aktivierungsprozess einbezogen: Waren es zunächst Alleinerziehende mit Kindern über fünf Jahren, waren es später auch Partner von Leistungsbeziehern und Ältere über 57,5 Jahren, die dem Arbeitsmarkt aktiv zur Verfügung stehen mussten. Ähnlich wie anderen Ländern wurden zunehmend auch weitere Wohlfahrtsempfängergruppen einbezogen. Gerade die hohe Zahl der Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrente war alarmierend, da diese Form oftmals als Vorruhestandsinstrument genutzt wurde: So bezogen 1999 rund neun Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter Leistungen aus der Erwerbsunfähigkeitsversicherung (Aarts/de Jong 2003). Zwar konnte in der Vergangenheit der Zustrom in Erwerbsunfähigkeit bereits verringert, aber nicht entscheidend reduziert werden. Erst mit dem Gesetz zur Wiedereingliederung von Erwerbsunfähigen (WIA) gelten nun auch für Antragsteller für Invaliditätsleistungen strengere Voraussetzungen in Beschäftigung zurückkehren.

Die Zahl der Sozialhilfebezieher ist seit Mitte der 1990er Jahre deutlich gesunken. Trotz des Rückgangs gibt es nach Konle-Seidl/Lang (2006) jedoch Hinweise auf ernsthafte Eingliederungsprobleme bei rund der Hälfte der Sozialhilfebezieher, die wie auch rund die Hälfte der Bezieher von Erwerbsminderungsleistungen als nicht oder nur schwer integrierbar eingestuft werden. Ähnlich argumentiert van Berkel (2006), der angibt, dass sich die Aktivierungsmaßnahmen eher auf Jüngere und gut Vermittelbare richten. So erhalten - auch in Abhängigkeit zum qualifikationsbezogenen Mismatch auf dem Arbeitsmarkt - Jugendliche bis 27 Jahren ein konkretes Arbeits- oder Ausbildungsangebot, welches über eine Ausbildungsvergütung oder Lohnsubventionen gefördert wird. Insgesamt aber haben sich trotz des spezifischen Programmangebotes, der Ausweitung flexibler Arbeitsverhältnisse und des massiven Beschäftigungswachstums seit Mitte der 1990er die Wiedereingliederungschancen dieser Personengruppen nicht verbessert (Fromm/Sproß 2008).

Von großer Bedeutung ist die Veränderung auf administrativer Ebene hin zu einer zunehmenden lokalen Orientierung (van Berkel 2006). Die bereits hohe kommunale Verantwortlichkeit für Grundsicherungsleistungen wurde mit der Organisationsreform 2002 in seiner völligen Breite ausgeweitet. Die Antragsstellung auf Sozialleis-

tungen wurde mit der Einführung einer einheitlichen Organisation (CWI) vereinfacht, so dass nun nur noch ein „Zugang“ existiert. Im Bereich der Anbieter von Aktivierungsmaßnahmen und Programmen werden seit 2005 die meisten Aktivierungsdienstleistungen über private Anbieter angeboten. Damit wurde die Position der Arbeitsverwaltung im Verlauf zunehmend geschwächt und die lokale Dimension gestärkt, unterstützt auch durch die seit 2004 vollständige Verantwortlichkeit der Kommunen für Sozialhilfeausgaben. Dies wird auch durch die erste landesweite Benchmarking-Studie zur kommunalen Aktivierung (Divosa 2007) verdeutlicht: Die Ergebnisse zeigen, dass die Gemeinden nach anfänglicher Skepsis das WWB umsetzen, da es ihnen mehr Freiräume beim Einsatz finanzieller Mittel und bei der Umsetzung von Maßnahmen ermöglicht.[25]

5 Dänemark

Eine Umstrukturierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist in Dänemark seit Beginn der 1990er Jahre mit dem Ziel zu beobachten, dass leistungsabhängige Personen gemäß des Grundsatzes „keine Leistung ohne Gegenleistung“ wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen. Sie löste damit die in den 1980er Jahren hervorgetretene erste Welle mit einer eher aktiven Ausrichtung ohne verpflichtende Elemente ab. Während in der zweiten Phase vor allem das Ziel der Bildung von Humankapital verfolgte wurde, setzte man später in einer dritten Welle zunehmend auf Arbeitsintegration und Wiedereingliederung. Seit 2003 sind die Regeln zur Aktivierung für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger in einem einheitlichen Gesetz zusammengefasst (siehe nachfolgend Tabelle 6).

5.1 Historischer Abriss der dänischen Aktivierungspolitik

1. Welle: Aktive Ausrichtung, aber wenig Arbeitsmarkteffekte

Bereits seit den 1980er Jahren kann man in Dänemark eine stärkere Fokussierung auf eine aktive Teilnahme am Erwerbsleben durch die Bereitstellung von Arbeitsbeschaffungsprogramme beobachten, die als Reaktion auf die verfestigte Arbeitslosigkeit seit Ende der 1970er Jahre eingeführt wurden. Bereits ab diesem Zeitpunkt wurden die Kommunen verpflichtet, geförderte Beschäftigungsmaßnahmen anzubieten. Dazu zählte u. a. das im Jahr 1978 eingeführte nicht-verpflichtende Beschäftigungsangebot (*Arbejdstilbud*) für Arbeitslose, mit welchem versicherte Arbeitslosen einen rechtlichen Anspruch auf Beschäftigung erhielten. De facto handelte es sich jedoch eher um eine Trainingsmaßnahme zur Erneuerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld und führte häufig zu einem „Pendeln“ zwischen Arbeitslosigkeit und Programmteilnahme[26] (Halvorsen/Jensen 2004).

Trotz der frühen Interventionen und den vergleichsweise hohen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, die u. a. zur Einführungen und Implementierung zahlreicher

---

[25] Ausführlichere Informationen dazu bei Konle-Seidl (2008).

[26] Diese Regelung wurde erst mit dem Gesetz über kommunale Aktivierung aus dem Jahr 1998 abgeschafft.

Maßnahmen wie dem Ausbildungsangebot für Langzeitarbeitslose (*Uddannelsetilbud*) im Jahr 1985 führten, konnte ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit ab Mitte der 1980er Jahre nicht verhindert werden. Das dänische Wohlfahrtssystem kam in dieser Zeit an seine Grenzen, da ihm ähnlich wie in Niederlanden ein passive Orientierung zugrunde lag (Cox 1998): Da der weitere Bezug der Arbeitslosenunterstützung nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit nur bei einer Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen oder einer subventionierten Beschäftigung möglich war, nahmen die Betroffenen entsprechende Angebote in der Regel erst dann an, wenn der Verlust der Unterstützung drohte. Damit wurde das Ziel der Wiedereingliederung vielfach verfehlt, da kaum auf kurz zurückliegende Arbeitserfahrung aufgebaut werden konnte.

Als im Jahr 1993 die Arbeitslosenquote den Rekordwert von 9,9 Prozent erreichte, geriet die Regierung stark unter Druck. Zwar konnte die Arbeitslosenquote durch das Bereitstellen von Einkommensunterstützungsleistungen oder Frühverrentungsmaßnahmen gesenkt werden, dennoch hatten diese Instrumente keinen wesentlichen Einfluss auf das arbeitsmarktpolitische Geschehen.

2. Welle: Aktivierung als Recht und Pflicht

Der bereits im Jahr 1988 veröffentlichte Bericht des Wirtschaftsrates (DØR 1988) nahm erstmals Stellung zu den Problemen und Schwierigkeiten in der Struktur der Arbeitslosenversicherung und ebnete den Weg für einen politischen Konsens, dass die Arbeitslosigkeit zunehmend struktureller Natur und folglich nicht allein durch wirtschaftliches Wachstums zu beseitigen sei. Die Einführung aktivierender Elemente in der Arbeitsmarktpolitik war die unausweichliche Folge. Somit wurde der Fokus zunehmend auf eine Verbesserung der Fähigkeiten von Beschäftigten und Nichtbeschäftigten durch Jobtraining und Ausbildung gerichtet. Bereits im Jahr 1988 wurde mit dem sozialem Entwicklungsprogramm (*Sociale Udviklings Midler*, SUM)[27] des damaligen Ministeriums für soziale Beziehungen ein erstes Aktivierungsprojekt initiiert. Ziel war es, die lokale Ebene und die Entwicklung im sozialen Sektor zu stärken, um sozialer Ausgrenzung und der hohen Passivität im Sozialhilfesystem entgegenzuwirken (Kristensen 1993; Cox 1998). Von den rund 1600 Einzelprojekten, die zu SUM zählten, galten 237 als Aktivierungsmaßnahmen für Sozialhilfeempfänger.

Die Expansion der arbeitsmarktpolitischen Programme wurde durch die Einführung zielgruppengerichteter Maßnahmen fortgesetzt, bei denen speziell arbeitslose Jugendliche im Vordergrund standen. Zu diesen Maßnahmen zählt die im Jahr 1990 auf kommunaler Ebene eingeführte Jugendlichenleistung für 18- bis 19-Jährige nicht-versicherte Arbeitslose bzw. Sozialhilfeempfänger (*Ungdomsydelsen*), welche im Jahr 1992 auf junge Erwachsene bis unter 25 Jahren und im Jahr 1994 sogar auf Personen über 25 Jahren ausgeweitet wurde. Arbeitslose Jugendliche mussten ein

[27] Ausführliche Informationen zum SUM-Projekt finden sich bei Kristensen (1993).

Trainings- oder Arbeitsangebot der Kommunen annehmen. Im Fall einer Ablehnung wurde die Sozialhilfe gestrichen. Damit war zum ersten Mal der Bezug von Leistungen an eine Verpflichtung geknüpft. Gleichzeitig trat das Gesetz über kommunale Beschäftigungsmaßnahmen (*Lov om kommunal beskæftigelseindsats*) in Kraft (Torfing 2003).

Wichtig für die Erneuerung des arbeitsmarktpolitischen Denkens und die Akzeptanz des sozialpolitischen Reformkurses war die Arbeit der Zeuthen-Kommission, die 1991 und 1992 zusammengesetzt aus Experten, Regierungsvertretern und Sozialpartner agierte. In ihrem Abschlussbericht verwies die Kommission auf Artikel 75 der dänischen Verfassung, der auf das Recht auf Arbeit und auf öffentliche Unterstützung verwies. Dies hatte einen wesentlichen Einfluss auf die nachfolgenden Reformen, sowohl auf nationaler Ebene im Rahmen der Arbeitsmarktreform[28] (1993) als auch auf kommunaler Ebene im Rahmen des Gesetzes über kommunale Aktivierung (*Lov om kommunal aktivering*) als Teil dieser umfassenden Arbeitsmarktreform. Mit dem Rückgriff auf dieses verfassungsrechtlich garantierte Element leitete die Regierung das Recht und die Pflicht zu arbeitsmarktpolitischer Aktivierung ab. Nach dem Grundsatz „keine Leistung ohne Gegenleistung“ wurde schließlich ein Wechsel von der aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik vollzogen (Knuth/Schweer/Siemes 2004).

Die Änderungen zielten insbesondere auf eine Reduzierung der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit durch die Einführung der Pflichtaktivierung und auf eine Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit durch zeitlich vorgezogene präventive Maßnahmen ab. Die Teilnahme an Maßnahmen führte nicht mehr zu einer Erneuerung des Leistungsanspruchs. Weiterbildungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse für Unternehmen wurden stark ausgeweitet. Gleichzeitig verschärften sich die Verfügbarkeitsregeln für die Leistungsbezieher (Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger).

Die Arbeitsmarktreform führte zu weitreichenden Veränderungen weg von dem standardisierten Einsatz von Maßnahmen und Instrumenten hin zu einer flexibleren, individuelleren und zielgerichteten Handhabe im Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Braun 2001; Dingeldey 2005; Kvist 2000; Rosdahl/Weise 2001). Während die Arbeitsmarktreform primär auf Arbeitslose gerichtet war, wurde mit dem Gesetz über kommunale Aktivierung der Aktivierungsansatz auf arbeitslose Sozialhilfeempfänger jeglichen Alters ausgedehnt. Diese Änderung wird als qualitativer Wechsel in der dänischen Sozialpolitik verstanden, denn ab diesem Zeitpunkt verschmolzen der *work-first*-Ansatz aus den USA und das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus Schweden zur dänischen „Aktivlinie“. Die wichtigste Neuerung

[28] Die Arbeitsmarktreform von 1993 (1994 umgesetzt) wurde nachfolgend jährlich angepasst, oftmals im Kontext von Haushaltsverhandlungen. Allgemein spricht man in Dänemark von drei Perioden der Arbeitsmarktreform – 1994, 1996 und 1999. Speziell wurde in den nachfolgenden Jahren die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld immer weiter verkürzt.

war dabei, dass - neben der Prämisse, dass öffentliche Arbeit als Gegenleistung für den Leistungsbezug und zur Begrenzung von Moral Hazard gesehen wurde - die öffentliche Arbeit an für sich auch als wichtiger Schritt in Richtung Inklusion galt. Die Aktivierung zielte gleichzeitig darauf ab, die Produktivität und Mobilität der Leistungsbezieher zu erhöhen als auch deren Arbeitswillen und Arbeitsfähigkeit zu testen. Durch die Verknüpfung von Leistungsgewährung an die Bedingung zur Arbeitsaufnahmen und zur Teilnahme an Maßnahmen wurden nun alle Leistungsempfänger - egal ob Empfänger von Arbeitslosengeld oder unmittelbar beschäftigungsfähige Bezieher von Sozialhilfe - in Aktivierungsprogramme einbezogen (Andersen/ Etheringston 2005; Graversen 2003: 67; Kvist 2000). Gleichzeitig wurde mit dem Gesetz die Verantwortung der Sozialhilfe auf die Kommunen erhöht und garantierte den lokalen Verantwortlichen das Recht, Leistungsempfänger zu aktivieren, aber auch die Pflicht, Aktivierungsmaßnahmen durchzuführen (Cox 1998).

Mit der umfassenden Reform der Sozialgesetzgebung[29] aus dem Jahr 1998 wird der Aktivierungsprozess fortgesetzt; Aktivierung wird damit endgültig zu einem integrativen Teil des Sozialhilfesystems (Kvist 2000). Speziell im Bereich der Sozialhilfe kommt dem Gesetz über eine aktive Sozialpolitik (*Lov om aktiv socialpolitik*) große Bedeutung zu, da es das seit 1976 bestehende Sozialhilfegesetz ablöste. Mit der neuen Regelung wurde die Altersgrenze zur frühzeitigen Aktivierung bei 30 Jahren und die strikte Unterteilung der Leistungsbezieher nach „nur Arbeitslosigkeit“ sowie „Arbeitslosigkeit plus weitere soziale Probleme“ aufgeweicht (Lov om aktiv socialpolitik Kap. 4, §§ 20,21). Sozialhilfeempfänger, die nach Einschätzung des kommunalen Betreuers allein auf Grund von Arbeitslosigkeit Leistungen empfangen, mussten sich seit diesem Zeitpunkt beim Arbeitsamt als arbeitsuchend registrieren (ebd. Kap. 5, § 11, Abs. 2). Des Weiteren wurden die Rechte und Pflichten noch enger miteinander verknüpft: Ab diesem Zeitpunkt mussten die Sozialhilfeempfänger jedes Arbeitsangebot oder jede Trainingsmaßnahme annehmen, die als „begründbar“ galt. Verweigerung oder Ablehnung führten zu drastischen Sanktionen. Gleichzeitig wurden den Kommunen verschiedene, teilweise auch neue arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Verfügung gestellt, die den staatlichen Maßnahmen weitgehend ähnlich sind. Im Unterschied aber verfügen die Kommunen über breitere Sanktionsmöglichkeiten (Braun 2001).

Weitere Änderungen fanden dahingehend statt, dass seit dieser Zeit auch die Integration sozial benachteiligter Personen, d. h. diejenigen Sozialhilfeempfänger die neben Arbeitslosigkeit zusätzliche Probleme aufwiesen, im Vordergrund stand. Langfristig sollten diese Personen wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden, dennoch war das primäre Ziel zunächst, über die Teilnahme an sozial-integrativen Maßnahmen eine weitere Ausgrenzung zu unterbinden.

---

[29] Die Reform umfasste dabei das Gesetz um eine aktive Sozialpolitik, das Gesetz zum sozialen Service, das Sozialverwaltungsgesetz und Soziale Pensionen.

In der zweiten Phase vollzogen sich bis zum Regierungswechsel im Jahr 2001 also zahlreiche Änderungen im arbeitsmarktpolitischen Bereich, speziell aber im Bereich der Sozialhilfe. Gleichzeitig wurde die Zuständigkeit für die Sozialhilfeempfänger dem neuen Beschäftigungsministerium übertragen, so dass nun die Zuständigkeit für die Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe bei demselben Ministerium lag.

Tabelle 6
Gesetzliche Grundlagen zur Aktivierung von Leistungsempfängern in Dänemark

1988	Soziales Entwicklungsprogramm SUM (*Sociale Udviklings Midler*) – Stärkung der lokalen Ebene und der Entwicklung im sozialen Sektor – Verringerung der sozialen Ausgrenzung und der zu hohen Passivität im Sozialhilfesystem
1990	Gesetz über kommunale Beschäftigungsmaßnahmen (*Lov om kommunal beskæftigelsesindsats*)
1990	Jugendlichenleistung (*Ungdomsydelsen*) für 18-bis 19-Jährige arbeitslose Sozialhilfeempfänger – Recht auf fünfmonatige Aktivierungsmaßnahme sowie freiwillige Teilnahme an Beratungsgesprächen (Änderung im Sozialhilfegesetz) (galt nicht für junge Menschen mit anderen sozialen Problemen außer Arbeitslosigkeit)
1993	Arbeitsmarktreform (Finanzierungs-, Steuer-, Aktivierungs- und Krankengeldreform sowie die Ausweitung der Rückzugs- und Beurlaubungsmöglichkeiten) – Darin enthalten: Gesetz über kommunale Aktivierung (*Lov om kommunal aktivering*) (dabei Annullierung des Gesetzes über kommunale Beschäftigungsmaßnahmen) – Maßnahmearten: Beratungs- und Einführungsprogramm von bis zu sechs Wochen; Jobtraining im öffentlichen oder privaten Sektor; individuelles Jobtraining; besondere Ausbildungsaktivitäten; freiwillige unbezahlte Aktivitäten; Jobrotation – Aktivierung von 18- bis 24-Jährigen arbeitslosen Sozialhilfeempfängern mit Arbeitslosigkeit als einzigem Problem nach 13 Wochen (Maßnahmeangebot für sechs Monate/ 20 Stunden wöchentlich) – Aktivierung von über 25-Jährigen Sozialhilfeempfängern (Arbeitslosigkeit und/oder andere soziale Probleme) nach zwölf Monaten Arbeitslosigkeit; Recht/Pflicht auf individuellen Handlungsplan nach drei Monaten Arbeitslosigkeit – Verschärfung der Verfügungsregeln und Sanktionen bei Ablehnung für Sozialhilfeempfänger
1998	Arbeitsmarktreform (Gesetz über eine aktive Sozialpolitik, Gesetz zum sozialen Service, Sozialverwaltungsgesetz, Soziale Pensionen) – Darin enthalten: Gesetz über eine aktive Sozialpolitik (*Lov om aktiv socialpolitik*) (Verordnungen des Sozialhilfegesetzes sowie Verordnungen aus dem Gesetz über die kommunale Aktivierung werden übernommen und die beiden alten Gesetze annulliert) – Erweiterung der Jugendlichenregelungen auf Personen bis 30 Jahre; gleichzeitig Erweiterung auf Personen mit sozialen Problemen – Verschärfung der Verfügungsverpflichtung: Antragssteller (plus Ehepartner) muss ein angemessenes Arbeits- oder Maßnahmeangebot annehmen, unabhängig von der früheren Ausbildung bzw. dem beruflichen Werdegang
2001	Übertragung der Zuständigkeit für die Sozialhilfeempfänger an das neue Beschäftigungsministerium
2003	Reform „Mehr Menschen in Arbeit“ (*Flere I Arbejde*) – Harmonisierung und Vereinfachung der Regeln für Sozialhilfe- und Arbeitslosengeldempfänger – Schaffung von mehr Beschäftigungsanreizen u. a. durch eine Höchstgrenze für Sozialhilfeleistungen

2003	Gesetz über aktive Beschäftigungsmaßnahmen (*Lov om aktiv Beskæftigelsesindsats*) (dabei Annullierung des Gesetzes über aktive Arbeitsmarkpolitik sowie Teile des Gesetzes über eine aktive Sozialpolitik) – Vereinheitlichung der Regelungen für versicherte und nicht-versicherte Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger – Vereinfachte und ergebnisorientierte Maßnahmearten (Beratung, Beschäftigungstraining im Unternehmen und Lohnsubvention) – Striktere Regelungen bezüglich Verfügbarkeit und Arbeitswilligkeit (Akzeptanz von zumutbarer Arbeit) – Striktere Sanktionsregelungen
2003	Gesetz über die Verantwortlichkeit für die Steuerung aktiver Beschäftigungsmaßnahmen (*Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsespolitik*) – Strukturelle Reform über die Zuständigkeiten der Institutionen am Arbeitsmarkt im Rahmen des Gesetzes über aktive Beschäftigungsmaßnahmen
2003	Reform der Erwerbsunfähigkeitsrente (*Fortidspension*)
2005	Kommunalreform (*Kommunalreformen*)[30] – Zum 01.01.2007 in Kraft getreten – Reduzierung der Zahl der Gemeinden und Regierungsbezirke; Einführung von vier Beschäftigungsregionen mit 91 gemeinsamen Jobzentren – Zusammenlegung von Arbeitsvermittlung und Kommunen zu gemeinsamen Beschäftigungszentren – Gemeinsame Verwaltung der Maßnahmen für versicherte/nicht-versicherte Arbeitslose
2006	Implementierung der Wohlfahrtsvereinbarung: Zukünftiger Wohlstand, Wohlfahrt und Investitionen in die Zukunft (*Opfølgning på velfærdsaftalen)* – Verstärkte Bemühungen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit: Einführung eines neuen Modell des Job-Matching mit intensiver Nachbetreuung; systematische Einschätzung der Arbeitsfähigkeit alle drei Monate; stärkere Verpflichtung zur Arbeitsuche (wöchentliche Frequenz); Vereinfachung von Sanktionspraktiken; mehr finanzielle Flexibilität zur Bereitstellung von Maßnahmen sowie verstärkte Anreize für lokale Unternehmen, Beschäftigungsmöglichkeiten über Lohnkostenzuschüsse bereitzustellen – Wichtig: Recht und Pflicht auf Aktivierung nun nach neun Monaten (früher zwölf Monaten) und intensive Aktivierung für arbeitslose Leistungsempfänger nach 2 ½ Jahren basierend auf der individuellen Einschätzung für Beschäftigungsmöglichkeiten – Weitere Punkte: Späterer Erwerbsaustritt; Verbesserung der Beschäftigungschancen für Immigranten; Verstärkung von Ausbildung/Bildung
2006	Änderungen im Gesetz über aktive Beschäftigungsmaßnahmen bezüglich der Pflicht für Personen unter 25 Jahren in Verbindung mit Kontrollaktionen

Quelle: Beschäftigungs- und Sozialministerium, eigene Zusammenstellung

3. Welle: Kurswechsel in der Aktivlinie

In Reaktion auf die Kritik des Wirtschaftsrates (DØR 2002) zur Arbeitsmarktförderung fanden weitere Änderungen in Richtung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik statt. Seit der Reform „Mehr Menschen in Arbeit“ (*Flere I Arbejde*) im Jahr 2002 (2003 in Kraft getreten) bilden nun Arbeitssuche und Arbeitsvermittlung - neben dem Bildungs- und Integrationsaspekt - einen neuen Schwerpunkt in der dänischen Aktivierungspolitik, d. h. von nun an konzentrierte man sich stärker auf die Erhöhung

[30] Ausführliche Informationen zur Organisations- oder Kommunalreform siehe Konle-Seidl (2008).

des effektiven Arbeitsangebots und die Integration des „harten Kerns“ von schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen über *work-first*-Strategien (Konle-Seidl et al. 2005). Weiterhin wurden mit der Reform Motivations- und Anspruchseffekte bei der Konzeption von Aktivierungspolitik stärker berücksichtigt. Handlungspläne mussten ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit abgeschlossen werden. Jobtraining und Jobrotation sowie großzügige passive Maßnahmen wie Vorruhestand, Sabbatical, Bildungs- und Erziehungsurlaub, die in der Vergangenheit stark zur Reduzierung des Arbeitsangebotes beigetragen hatten, wurden eingeschränkt bzw. abgeschafft. Diese konsequente Vorgehensweise wird auch mit der Reform der steuerfinanzierten und bedürftigkeitsgeprüften Erwerbsunfähigkeitsrente (*Fortidspension*) verdeutlicht.

Die neuen Regelungen wurden anschließend im Gesetz über aktive Beschäftigungsmaßnahmen (*Lov om aktiv beskæftigelsesindsats*) niedergeschrieben, welches seit diesem Zeitpunkt die rechtlichen Anordnungen zur Aktivierung von versicherten Arbeitslosengeld- und Sozialhilfebeziehern sowie zur Ausgestaltung der Maßnahmearten beinhaltet. Alle bisher geltenden Regelungen zur Arbeit mit Lohnzuschuss wurden zusammengefasst und die so genannte Experimentierklausel (Lov om aktiv beskæftigelsesindsats § 116), nach der auf Antrag andere vom Gesetz abweichende Aktivitäten durchgeführt werden konnten, eingeführt. Gleichzeitig wurde mit dem Gesetz über die Verantwortlichkeit für die Steuerung aktiver Beschäftigungsmaßnahmen (*Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsespolitik*) die Aufgaben der Kommunen in der Verantwortung für Hilfeempfänger weiter ausgeweitet.

Ähnlich wie in anderen Ländern gibt es zwei Institutionen zur Betreuung der jeweiligen Leistungsempfängergruppe. Zum einen werden versicherte Arbeitslose von den Arbeitslosenkassen betreut, während ihnen Maßnahmen vom öffentlichen Arbeitsamt bereitgestellt werden. Zum anderen sind die Kommunen für die Verwaltung der Sozialhilfeleistungen (inklusive Krankengeld und Starthilfe) für nicht-versicherte bzw. nicht-anspruchsberechtigte Arbeitslose und berechtige Sozialhilfeempfänger zuständig. Von den Kommunen werden entsprechende Angebote und Maßnahmen für diese Personengruppe bereitgestellt.[31]

Mit der Organisations- oder Kommunalreform, die zum 1. Januar 2007 in Kraft trat, wurde nun noch stärker als bei den im Jahr 1998 durchgeführten Änderungen die institutionelle Zweiteilung zwischen einer nationalen und lokalen Verwaltungssäule (Andersen/Etherington 2005) hervorgehoben. Zwar wurde den Kommunen mit der Reform der Sozialgesetzgebung und dem darin enthaltenem Sozialverwaltungsgesetz von 1998 bereits eine zunehmende Verantwortung, aber auch mehr Freiraum bei der Betreuung bedürftiger Personen übertragen. Gleichzeitig erfolgte die Einrichtung so genannter lokaler Koordinationszentren (*Lokale Koordinationsudvalg*).[32]

---

[31] Ausführliche Informationen zur Verwaltung finden sich bei Bogdan (2005).

[32] Weitere Informationen siehe Konle-Seidl (2008).

Im Jahr 2006 wurden im Gesetz über aktive Beschäftigungsmaßnahmen die Kontrollmöglichkeiten über Jugendlichen erweitert, bei denen Zweifel an der Ausbildungsbereitschaft bestehen. Die Jugendlichen müssen innerhalb gesetzter Fristen Bewerbungen schreiben und bei Zusage eines Ausbildungsbetriebes wurden sie verpflichtet, den angebotenen Ausbildungsplatz anzunehmen und die Ausbildung durchzuführen.

Von großer Bedeutung für die zukünftige Ausrichtung im arbeitsmarktpolitischen Bereich war die Wohlfahrtsvereinbarung (*Velfærdsaftalen)*, die im Juni 2006 zwischen der Regierung und Opposition getroffen wurde und auf eine langfristige Stabilisierung der öffentlichen Finanzen als auch des Arbeitsmarktes u. a. vor dem Hintergrund der Alterung der Gesellschaft ausgerichtet war (OECD 2008). Eine wichtige Änderung war u. a. die Heraufsetzung des Rentenalters für den Bezug von Früh- und Altersrente. Änderungen im arbeitsmarktpolitischen Bereich fokussierten sich auf die Verbesserung von Maßnahmen zur Steigerung des Arbeitsangebotes als auch auf die Verstärkung von Anstrengungen zur Reduzierung von Arbeitslosigkeit. In diesem Sinne werden Aktivierungsmaßnahmen nun bereits nach neun Monaten Arbeitslosigkeit (früher zwölf Monate) angeboten; des Weiteren sollen Langzeitarbeitslosen nach 2 ½ Jahren Arbeitslosigkeit intensive Aktivierungsangebote auf Basis einer individuellen Einschätzung der Beschäftigungsfähigkeit unterbreitet werden. Gleichzeitig wurde die Rolle der Arbeitslosenversicherungsagenturen im Prozess der Arbeitsplatzsuche verstärkt und ein System zur Einschätzung der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt eingeführt; letzteres müssen Arbeitslose nun alle drei Monate durchlaufen. Demgegenüber wurde die Sanktionsprozedur vereinfacht (Dänisches Finanzministerium 2006, Appendix 1).

5.2 Aktivierung von Hilfeempfängern: Gesetzliche Grundlagen und deren Umsetzung

Seit 2003 (2006 revidiert) bildet das Gesetz über aktive Beschäftigungsmaßnahmen (*Lov om aktiv Beskæftigelsesindsats*) die aktuelle Grundlage zur Ausgestaltung von Maßnahmen für alle Leistungsempfänger. Gerade mit diesem Gesetz unterscheidet sich Dänemark von den anderen hier dargestellten Ländern, indem damit die Maßnahmeteilnahme sowohl für Arbeitslose als auch für Sozialhilfeempfänger einheitlich geregelt ist. Demgegenüber sind im Gesetz über eine aktive Sozialhilfe (*Lov om aktiv socialpolitik*) die Bestimmungen und Voraussetzungen für den Bezug von Sozialhilfe festgelegt (siehe Kap. 5.2.1).

Das 2003er Gesetz beinhaltete neben der Vereinheitlichung weitere Änderungen, die im Wesentlichen die Erhöhung der Wiedereingliederungschancen der Leistungsempfänger betraf: Die Kontakte zwischen Betreuer und Kunden wurden intensiviert, der Maßnahmekatalog vereinfacht, indem seit dieser Zeit nur noch drei Formen - Beratung, Beschäftigungstraining im Unternehmen und Lohnsubvention - zur Verfügung stehen. Gleichzeitig verstärkten sich die Regelungen bezüglich Verfügbarkeit und Arbeitswilligkeit (Akzeptanz von zumutbarer Arbeit), die im neuen Gesetz strikter gehandhabt werden.

Im Anschluss sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie grenzt sich das Grundsicherungssystem von der Arbeitslosenversicherung ab? (5.2.1)
- Wer ist in Dänemark die Zielgruppe im Sinne der erwerbsfähigen Hilfebezieher im SGB II? (5.2.2)
- Welche Bedingungen sind für den Bezug von Leistungen (Verpflichtung) zu erfüllen und welche Programme oder Maßnahmen liegen nach dem Gesetz vor? (5.2.3)
- Und wie sind die Sanktionsregelungen nach dem jeweiligen Sozialgesetz ausgestaltet? (5.2.4)

5.2.1 Abgrenzung der Grundsicherung von der Arbeitslosenversicherung

In Dänemark besteht eine institutionelle Teilung zwischen der Arbeitslosenversicherung und Sozialfürsorge für nicht versicherte bzw. nicht anspruchsberechtigte Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger sowie der Arbeitsvermittlung/-förderung für beide Gruppen. Damit sind unterschiedliche Institutionen für die Leistungsgewährung und arbeitsmarktpolitischen Angebote zuständig (siehe Tabelle 7).

Sozialhilfe als Grundsicherungsleistung sichert alle Bürger Dänemarks mit unzureichendem Einkommen ab. Bereits mit dem Sozialhilfegesetz aus dem Jahr 1976 wurde die Grundlage für die heutige Ausformung des Gesetzes gelegt. Erstmalig bestand ab diesem Zeitpunkt ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfe. Pflichtelemente wurden aber erst mit den Reformen in den 1990er eingeführt.

Wie in anderen Ländern gilt Sozialhilfe als *last ressort* im Bereich der sozialen Sicherung. Als bedürftigkeitsgeprüfte Leistung wird sie dann erbracht, wenn die eigenen finanziellen Mittel nicht zum Lebensunterhalt ausreichen und gemäß dem Subsidiaritätsprinzip Ansprüche gegenüber anderen sozialen Sicherungssystemen ausgeschöpft sind. Die Dauer des Sozialhilfebezugs ist unbegrenzt und die Höhe abhängig vom Einkommen des Partners und vom Alter des Leistungsbeziehers. Neben dem Grundbetrag sind weitere Unterstützungszahlungen wie Wohngeld oder Kinderzuschüsse möglich, wenn zusätzliche Anforderungskriterien erfüllt sind. Arbeitsfähige Sozialhilfebezieher sind verpflichtet, sich beim zentralen Arbeitslosenregister zu registrieren. Sie müssen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, aktiv nach Arbeit suchen und Angebote seitens der Kommune annehmen (Lov om aktiv socialpolitik Kap. 4). Dabei sollen die kommunalen Maßnahmen nicht nur die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen, sondern häufig auch den Umgang mit Alltagssituationen verbessern. Neben einer arbeitsmarktpolitischen Komponente, kommt also eine sozialpolitische Komponente hinzu, mit dem Ziel, Personen wieder längerfristig an den Arbeitsmarkt heranzuführen (Bogdan 2005).

Tabelle 7
Unterteilung der Leistungssysteme in Dänemark

	Sozialhilfe	**Arbeitslosenversicherung**
Berechtigter Personenkreis	Arbeitsfähige nicht versicherte bzw. nicht anspruchsberechtigte Arbeitslose	Arbeitsfähige freiwillig versicherte Arbeitslose
Dauer des Leistungsbezuges	Unbegrenzt	Maximale Bezugsdauer vier Jahre: ein Jahr Zahlung des Arbeitslosengeld (passive Phase) und eine sich anschließende dreijährige Phase mit verpflichtender Beteiligung an Arbeitsmarktprogrammen (aktive Phase)
Anspruch auf Leistung	Rechtsanspruch nach Bedürftigkeitsprüfung für Antragsteller und des Partners	Registrierung als arbeitsuchend und Einreichung eines Antrages bei der Arbeitslosenkasse Beschäftigung von 52 Wochen innerhalb der letzten drei Jahre sowie ein Jahr Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse
Bedingungen für Leistungsbezug	Registrierung als arbeitsuchend Müssen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen und aktiv nach Arbeit suchen Akzeptanz von begründbaren Arbeits- oder kommunalen Angeboten	Registrierung als arbeitsuchend Müssen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen und aktiv nach Arbeit suchen; Bereitschaft einer nicht-geförderten Beschäftigung nachzugehen Akzeptanz von Arbeitsangeboten und Teilnahme an Trainingsmaßnahmen
Maßnahmenangebot während des Leistungsbezuges	Beratung und (einfache) Qualifizierungsprogramme sowie Unternehmenspraktika bei öffentlichen sowie privaten Unternehmen Soziale Maßnahmen	Beschäftigungsmaßnahmen im Sinne subventionierter Beschäftigung im öffentlichen oder privaten Bereich, Praktika, Qualifizierungsprogramme, Jobsuchaktivitäten
Administration	Kommunen in Zusammenarbeit mit kommunalen Behörden und anderen Akteuren (Unternehmen, Gewerkschaften, Arbeitslosenversicherungsfonds)	Arbeitsverwaltung (AMS)

Quelle: Bolvig/Jensen/Rosholm (2003), Graversen (2003); eigene Zusammenstellung

Das grundsätzliche Ziel der Arbeitslosenversicherung ist es, eine finanzielle Absicherung und einen höheren Versorgungsgrad im Falle von Arbeitslosigkeit als im Vergleich zu Grundsicherungsleistungen zu erreichen. Das staatlich subventionierte System der Arbeitslosenversicherung basiert auf einer freiwilligen Mitgliedschaft: Nur versicherte Arbeitslose haben einen Anspruch auf die Leistungen der Arbeitslosenkassen (*A-Kassa*) und werden von der staatlichen Arbeitsverwaltung (AMS) betreut, deren Aufgabe es ist, die Beschäftigungschancen arbeitsloser Personen durch geeignete Maßnahmen zu erhöhen.

Bevor die Serie von Arbeitsmarktreformen zu einer starken Einschränkung in der Leistungsgewährung und Bewilligungsregeln führte, zählte das dänische System zu einem der generösesten in Europa; die maximale Bezugsdauer lag bei sieben Jah-

ren. Bereits zu diesem Zeitpunkt waren arbeitsmarktpolitische Programme in die Arbeitslosenversicherung eingebunden.

Mittlerweile ist das System zunehmend von aktiven bzw. aktivierenden Elementen geprägt; gleichzeitig wurden Anspruchsvoraussetzungen und Bezugsdauer verändert. Die maximale Bezugsdauer beträgt nun vier Jahre: Davon wird ein Jahr Arbeitslosengeld (passive Phase) bezogen, an welche sich eine dreijährige Phase mit verpflichtender Beteiligung an Arbeitsmarktprogrammen anschließt (aktive Phase).

Wer arbeitslos wird, ist verpflichtet, sich umgehend beim örtlichen Arbeitsamt (*Arbejdsformidling*) als arbeitsuchend zu registrieren und einen Antrag bei der Arbeitslosenkasse einzureichen. Anspruch besteht aber nur, wenn die Person innerhalb der letzten drei Jahre 52 Wochen gearbeitet hat und ein Jahr Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse nachweisen kann. Mitglied in der A-Kasse können aber nur jene Personen werden, die zwischen 18 und 65 Jahren alt sind, ihren Wohnsitz in Dänemark haben und sich in Dänemark aufhalten, einer Beschäftigung als Arbeitnehmer im Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenkasse nachgehen oder einen Nachweis über die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit erbringen. Zusätzlich muss der Arbeitsuchende bereit sein, Arbeitsangebote anzunehmen und an Trainingsmaßnahmen teilzunehmen. Arbeitslosengeld wird für maximal fünf Tage pro Woche, nach festgelegten Regeln ausgezahlt. Der Höchstbetrag[33] liegt bei 90 Prozent der Gehalts-/Lohnabrechnung der letzten drei Monate (*Lov om dagpenge* Kap. 10, §§ 53, 55, 57).

5.2.2 Definition der Zielgruppe

Zielgruppen von Aktivierungsmaßnahmen sind im Allgemeinen arbeitsfähige Sozialleistungsempfänger (Arbeitslosengeld und Sozialhilfe). Im Sinne der Vergleichbarkeit zum SGB II richtet sich der Fokus hier auf die Empfänger der bedürftigkeitsgeprüften, steuerfinanzierten Sozialhilfe.

Grundsätzlich werden laut Kap. 1, § 2 des Gesetzes über aktive Beschäftigungsmaßnahmen alle Hilfeempfänger, auch wenn sie neben Arbeitslosigkeit noch zusätzliche Probleme aufweisen, in Aktivierung einbezogen. Ausnahmeregelungen von der Aktivierungspflicht bestehen laut Gesetz für bestimmte Personengruppen (Lov om aktiv beskæftigelseinsats Kap. 4, § 3, Nr. 3): Dies sind zum einen Hilfeempfänger, denen durch ein ärztliches Attest Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit attestiert wird oder Personen, bei denen durch die Fortführung der Maßnahme eine Schädigung der Gesundheit zu erwarten ist. Zum anderen müssen schwangere Frauen und Mütter mit Kindern unter sechs Monaten nicht an Maßnahmen teilnehmen. Ausgenommen sind auch Personen mit kleinen Kindern in Fällen, in denen die Kommune keine Kinderbetreuung anbieten kann. Die von der Aktivierung ausgenommen Personengruppen sind zwar nicht zu einer Teilnahme verpflichtet, können

[33] Der Höchstbetrag beträgt jedoch höchstens 667 DKK (rund 87 €) je Tag bzw. 3 270 DKK (rund 421 €) je Woche (2006).

aber jederzeit freiwillig an Maßnahmen teilnehmen. Die Aktivierungspflicht wurde auch auf die Partner von Sozialhilfeempfängern ausgedehnt.

Arbeitsfähigkeit wird als die Fähigkeit definiert, die Anforderungen des Arbeitsmarktes in Bezug auf unterschiedliche spezifizierte Aufgaben zu erfüllen, um ein Einkommen für den vollständigen oder teilweisen Selbstunterhalt zu erzielen. Es werden jedoch in Bezug auf das Alter und die Beschäftigungsfähigkeit des Hilfeempfängers Unterschiede hinsichtlich Maßnahmeart, Beginn sowie Dauer der Aktivierung gemacht (siehe Tabelle 8). Abhängig vom Alter bekommt jeder Sozialhilfeempfänger spätestens nach neun Monaten ein Aktivierungsangebot, das er auch akzeptieren muss.

Tabelle 8
Aktivierung von Sozialhilfeempfängern in Dänemark in Abhängigkeit vom Alter

Zielgruppe	**Arbeitslose Personen unter 30 Jahren**	**Arbeitslose Personen unter 30 Jahren mit anderen sozialen Probleme**	**Arbeitslose Personen über 30 Jahren (ohne Differenzierung nach Problemen)**
Aktivierungsbeginn	Spätestens nach 13 Wochen		Spätestens nach 9 Monaten
Maßnahmeart	Personen unter 25: Recht und Pflicht auf eine Ausbildung; kann mit anderen Fortbildungsmaßnahmen oder Praktika kombiniert werden Personen zwischen 25 und 30 Jahren: Teilnahmemöglichkeit an allen Bereichen, primärer Fokus auf Ausbildung	Keine gesetzliche Maßnahmeart vorgegeben, Fokus jedoch auf soziale Komponenten	Recht und Pflicht an einer der drei gesetzlich geregelten Maßnahmearten teilzunehmen
Dauer	Personen ohne Ausbildung: insgesamt 18 Monate Personen mit Ausbildung: insgesamt 6 Monate	Ingesamt 18 Monate	Keine Vorgaben
Wochenstunden	Mindestens 30 (außer bei Ausbildung und subventionierter Beschäftigung bei einem privaten Arbeitgeber)	Keine Vorgaben	
Folgeaktivierung	Recht und Pflicht auf Folgeaktivierung nach sechs weiteren Monaten Leistungsbezug		

Quelle: Gesetz über aktive Beschäftigungsmaßnahmen Kap. 17 (2003, geändert 2006), Wohlfahrtsvereinbarung (2006)

Haben arbeitslose Sozialhilfeempfänger außer Arbeitslosigkeit zusätzlich physische oder psychische Schwierigkeiten (z. B. gesundheitliche oder sprachliche Probleme), werden sie nicht als Arbeitslose gezählt und müssen demnach dem Arbeitsmarkt

nicht zur Verfügung stehen bzw. nicht aktiv nach Arbeit suchen. Es besteht keine Pflicht zur Teilnahme an Programmen. Sie können dennoch in ein von den Kommunen finanziertes Rehabilitationsprogramm aufgenommen werden oder freiwillig an Maßnahmen teilnehmen, bei denen die Zielsetzung, das tägliche Leben besser zu meistern, im Vordergrund steht.

5.2.3 Gesetzliche Regelungen zur verpflichtenden Maßnahmeteilnahme

Als Gegenleistung für die öffentliche Zuwendung, wie bereits im Abschnitt 5.2.2 beschrieben, sind die Leistungsbezieher nach dem Gesetz verpflichtet neben Arbeitsangeboten auch Trainingsangebote seitens der Kommunen anzunehmen bzw. müssen daran teilnehmen. Gleichzeitig steht ihnen nach dem Gesetz Unterstützung in Form eines Arbeits- oder Trainingsangebots zu. Zwar gibt es im Gesetz über aktive Beschäftigungsmaßnahmen (2003, geändert 2006) Vorgaben bezüglich Beginn und Dauer von Aktivierungsangeboten (siehe Tabelle 8), diese stellen aber nur Mindestanforderungen dar. Die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen ist vorrangig vom kommunalen Angebot und dem Beschäftigungshintergrund jedes Hilfebeziehers abhängig.

Im Gesetz werden auch die Rechte und Pflichten von Folgeaktivierungsmaßnahmen (Lov om aktiv beskæftigelseinsats Kap. 17, § 92 ff.) geregelt, d. h. spätestens nach sechs Monaten muss ein weiteres Aktivierungsangebot erfolgen. Rund zwölf Prozent aller Sozialhilfeempfänger nehmen an Folgeprogrammen teil. Die Teilnahme an einer Folgeaktivierung verringert allerdings - im Gegensatz zur Teilnahme an nur einer Maßnahme - die Übergangsrate von Sozialhilfe in Arbeit (Graversen 2003).

Nachfolgend sollen kurz die wichtigsten Maßnahmen und Instrumente vorgestellt werden. Dazu zählen die seit der Gesetzesänderung 2003 bestehenden Maßnahmebündel Beratung, Qualifizierung und Arbeitsgelegenheiten (5.2.3.1), der individuelle Handlungsplan (5.2.3.2) und der individuelle Kontaktverlauf (5.2.3.3).

5.2.3.1 Beratung, Qualifizierung und Arbeitsgelegenheiten

Die Vielzahl der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurde mit dem Gesetz über aktive Beschäftigungsmaßnahmen (2003) drastisch reduziert. Seit der Vereinheitlichung der Maßnahmen gibt es für versicherte Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger nur noch drei Maßnahmearten: Beratung und (einfache) Qualifizierungsprogramme (1) fassen die bisherigen Maßnahmen Beratungs- und Klärungsverlauf, besondere Projekte und Bildungsverläufe (darunter auch Praktika während des Bildungsverlaufes), Dänischunterricht und reguläre Bildungsverläufe zusammen. Unternehmenspraktika bei öffentlichen oder privaten Unternehmen (2 und 3) ersetzen das bisherige Arbeitspraktikum sowie das individuelle Jobtraining. Eine detaillierte Beschreibung einzelner Maßnahmen und kommunaler Projekte finden sich bei Fromm/ Sproß (2008).

5.2.3.2 Individueller Handlungsplan

Zu den wichtigsten Neuerungen im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zählt die Einführung des individuellen Handlungsplanes im Jahr 1994 (für Arbeitslose) bzw. 1998 (für Sozialhilfeempfänger), der beim Erstgespräch zwischen Leistungsempfänger und Betreuer ausgearbeitet werden muss (Gesetz über aktive Beschäftigungsmaßnahmen Kap. 7; § 15 ff.). In diesem individuellen Handlungsplan soll stets der Aufnahme einer regulären Beschäftigung Priorität eingeräumt werden. Erscheint eine reguläre Beschäftigung zunächst unrealistisch, soll der Handlungsplan so gestaltet werden, dass eine baldige Integration auf dem Arbeitsmarkt wahrscheinlich wird.

Für Hilfeempfänger, die neben Arbeitslosigkeit noch weitere Probleme aufweisen, soll eine konkrete Einschätzung erfolgen, ob die Person an „beschäftigungsfernen" Aktivitäten teilnehmen kann, um eine Verbesserung des physischen, psychischen und sozialen Zustandes zu erreichen. Zudem soll in regelmäßigen Abständen beurteilt werden, ob aufgrund der Integrationsfortschritte eine Meldung bei der Arbeitsvermittlung als arbeitsuchend erfolgen kann.

Vor Beginn einer Aktivierungsmaßnahme können die Teilnehmer einen ausgearbeiteten Arbeitsplan erhalten, der mögliche Wege in Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt aufzeigen soll. Ausgangspunkt sind die Wünsche und Voraussetzungen der Person mit Rücksicht auf den Bedarf am Arbeitsmarkt.

5.2.3.3 Individueller Kontaktverlauf

Für arbeitslos gemeldete Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe muss alle drei Monate ein persönlicher Kontakt mit dem Arbeitsamt stattfinden. Neben dem individuellen Handlungsplan wird seit 1997 auch ein so genannter individueller Kontaktverlauf eingefordert, der die regelmäßige Vorsprache beim Leistungsträger festlegt. Arbeitsuche und Pflicht zur Arbeitsaufnahme von zumutbarer Arbeit wird ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit vorausgesetzt und die Anforderung zur regionalen Mobilität auf vier Stunden erhöht.

5.2.4 Sanktionsregelungen

Für Sozialhilfebezieher, die Leistungen allein aufgrund von Arbeitslosigkeit beziehen, wird die Hilfe zu 1/3 für drei Wochen gemindert, wenn sie ohne angemessenen Grund die Arbeit aufgeben, eine angebotene Arbeitsstelle nicht annehmen, eine Arbeitsmaßnahme nach dem Gesetz über einen aktiven Beschäftigungseinsatz ablehnen oder es versäumen, eine Krankmeldung nachzuweisen. Erfolgt innerhalb von zwölf Monaten ein wiederholtes Auftreten der oben genannten Gründe durch den Hilfebezieher oder seinen Ehepartner, wird die Hilfe um 2/3 für 20 Wochen herabgesetzt. Fehlzeiten ohne angemessenen Grund während der Durchführung einer Maßnahme werden ebenfalls mit einer Leistungsminderung entsprechend des Umfangs der Fehlzeiten sanktioniert.

Seit März 2006 gelten entsprechende Sanktionen auch für Hilfeempfänger, die über Arbeitslosigkeit hinausgehende soziale Probleme aufweisen. Auch hier werden die Leistungen für drei Wochen um 1/3 gekürzt, wenn der Hilfeempfänger es versäumt, ohne einen angemessen Grund an einem Beratungsgespräch teilzunehmen.

5.3 Fazit

Aktivierungspolitik in Dänemark basiert - wie in anderen Ländern - auf der Grundlage des Gedankens „kein Bezug von Leistungen ohne Gegenleistungen“ und entwickelte sich infolge gestiegener Arbeitslosigkeit und Sozialausgaben. Dennoch versuchte die dänische Regierung, die Reduzierung der Arbeitslosigkeit ohne einschneidende Änderungen der Leistungen zu erreichen. Das darin geknüpfte Konzept der Aktivlinie basierte einerseits auf der Rechten-Pflichten-Grundlage, setzte aber stärker auf die Erhöhung von Arbeitsanreizen zur Aufnahme von Beschäftigung sowie die Verbesserung individueller Qualifikationen in Verbindung mit der Verbesserung der Selbstständigkeit/-vertrauen und Wohlbefinden der Individuen (Kvist 2000).

Die zu hohe Passivität im generösen System der sozialen Sicherung führte ab Mitte der 1990er Jahre zum Wechsel in der dänischen Arbeitsmarktpolitik. Sowohl im Bereich der Arbeitslosenversicherung als auch Sozialhilfe basiert die Leistungsgewährung nicht nur mehr allein auf dem Rechtsanspruch, sondern wurde um Pflicht- und Sanktionselemente ergänzt. Kvist (2000) äußert daher zu recht, dass nicht die „Aktivierung“ an sich das neue in der dänischen Arbeitsmarktpolitik sei, denn bereits vor 1994 gab es eine breite Palette an Aktivierungsmaßnahmen. Neu war dagegen jenes Element, das die Leistungsbezieher - zunächst nur die Arbeitslosenbezieher, ab 1998 auch Sozialhilfebezieher - verpflichtete, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, aktiv nach Arbeit zu suchen sowie jegliche als angemessen geltende Arbeitsangebote und Trainingsmaßnahmen anzunehmen. Neu war ebenfalls, dass gerade im Bereich der Sozialhilfe den Kommunen eine größere Freiheit in der Leistungsgewährung eingeräumt wurde. Gleichzeitig wurden diese aber auch verpflichtet, Maßnahmen anzubieten.

Mit den Änderungen ab 2003 wird das Ziel, auch Inaktive bzw. erwerbsgeminderte Personen stärker in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren, verfolgt. Damit entwickelte Dänemark ähnlich wie die Niederlande oder Großbritannien eine Strategie, die nach und nach das Pflichtelement auf weitere Personenkreise ausweitete. Seit dieser Zeit werden beispielsweise die Bezieher des kommunalen Krankengeldes und der Volksrente in das Aktivierungsregime einbezogen. Zu den rückläufigen Zahlen bei Krankengeld und Erwerbsunfähigkeit hat auch die Neuordnung der finanziellen Zuständigkeit beigetragen. Nach zwei Wochen geht die Verantwortung für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall bereits vom Arbeitgeber auf das kommunal verwaltete öffentliche System über. Krankengeld wird normalerweise bis zu einem Jahr bezahlt, kann aber bei Rehabilitationsmaßnahmen ausgedehnt werden. Damit zeigt sich, dass man in Dänemark zunehmend auf die Minimierung der sozialen Kosten von Nicht-Erwerbstätigkeit setzt (Kvist 2000).

Dabei ist es gerade das Element der Verpflichtung, das nach Kvist (2003: 229) als Legitimitätsgrundlage der - trotz der einschneidenden Reformen - immer noch relativ generösen Leistungen gilt. Der hohe Leistungslevel (v. a. bei der Arbeitslosenversicherung) konnte per se gehalten werden.[34] Einschränkungen fanden eher bei der Leistungsdauer statt. Gleichzeitig zeichnete sich der dänische Aktivierungsweg eher dadurch aus, dass ein immer breiterer Personenkreis in das Aktivierungsgeschehen einbezogen wurde. Die rein finanzielle Komponente der „Absicherung“ (Kvist 2000) wurde aber zugunsten einer zunächst qualifikatorischen Komponente aufgegeben und betont damit die in allen nordischen Ländern hohe Bedeutung von Qualifikation und Bildung, indem die Individuen über die Erhöhung ihrer individuellen Ressourcen einen gesellschaftlichen Beitrag mittels Beschäftigung leisten können (Kvist 2003). Die qualifikatorische Komponente wurde um eine soziale Komponente ergänzt (Fromm/Sproß 2008), so dass das Hauptziel nicht nur die „reine“ Integration in den Arbeitsmarkt darstellte, sondern auch die Bewältigung sozialer und/oder psychischer Probleme. Bemerkenswert ist daher auch, dass in Dänemark eine Unterscheidung zwischen arbeitslosen Personen und arbeitslosen Personen mit anderen Problemen getroffen wird.

Die neuere Entwicklung auch unter Einbeziehung der letzten politischen Änderungen im Zuge der Wohlfahrtsvereinbarung zeigt aber nun, dass man in Dänemark verstärkt den Blick auf Vermittlung und Monitoring legt, indem die Leistungsbezieher nun in regelmäßigen, aber vor allem kurzen Abständen Suchaktivitäten nachweisen müssen. Demgegenüber wurde das Angebot an qualifikationsbezogene Maßnahmen - auch aufgrund zu hoher finanzieller Kosten für diese Maßnahmen - zurückgefahren.[35]

6 Schweden

Die eher traditionell ausgerichtete schwedische Arbeitsmarktpolitik mit hoher Leistungsgewährung zielte in der ersten Welle des Aktivierungsprozess auf die aktive Teilhabe aller Menschen am Erwerbsleben. Diese Politik wird ab den 1990er Jahren - ähnlich wie in anderen Ländern - um aktivierende Elemente ergänzt und im Zuge einer zweiten Welle zunehmend ausgeweitet. Zielgruppe waren zunächst junge Arbeitslose, später andere Personengruppen. Im Vergleich zu Dänemark verfügt das schwedische System über eine geringe gesetzliche Regulierungsdichte für Leistungsempfänger, so dass gerade auf lokaler Ebene große Unterschiede zwischen den Gemeinden auftreten. Die Kommunen haben weitgehend freie Hand bei der Gestaltung von Maßnahmen, wenn überhaupt Programme angeboten werden. Zwar müssen Leistungsempfänger an Maßnahmen teilnehmen, jedoch besteht kein Recht auf ein Maßnahmenangebot. Eine dritte Welle zeigt sich in Schweden erst mit der

[34] Steuerliche Veränderungen führten aber auch Dänemark zu Einschränkungen des generösen Systems.

[35] Weitere Informationen siehe Konle-Seidl (2008).

im Jahr 2007 durchgeführten Reform, womit sich Anzeichen für einen graduellen Wandel in der Arbeitsmarktpolitik mehren (siehe nachfolgend Tabelle 9).

6.1 Historischer Abriss der schwedischen Aktivierungspolitik

1. Welle: Aktive Teilhabe durch Erwerbsarbeit

Schweden gilt als Kernland der aktiven Arbeitsmarktpolitik, welche traditionell auf die Integration der gesamten Bevölkerung in den Arbeitsmarkt abzielte. Der Gedanke der aktiven Teilhabe möglichst vieler Menschen am gesellschaftlichen Leben durch Erwerbsarbeit kann als Bestandteil des skandinavischen Sozialstaates betrachtet werden. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, v. a. Weiterbildung und Mobilitätshilfen waren über Jahrzehnte hinweg die wichtigsten Instrumente gegen Arbeitslosigkeit bis zur ersten wirtschaftlichen Krise Ende der 1970er Jahre.

Die ab dieser Zeit steigende Arbeitslosigkeit in Verbindung mit einem abflachendem wirtschaftlichen Wachstum führte in den 1980er Jahren zu einer Politik der Überbrückung mit hohen staatlichen Ausgaben im sozialen Sicherungssystem, da trotz dieser Probleme das Ziel der Vollbeschäftigung an oberster Stelle stand.

Die wirtschaftliche Krise Anfang der 1990er und der damit verbundene hohe Anstieg der Arbeitslosigkeit brachten weitreichende Änderungen im arbeitsmarktpolitischen Bereich sowie einschneidende Einschränkungen bei den wichtigsten Sozialleistungen. Ab diesem Zeitpunkt kann die Einführung des *work-first*-Prinzips (i. S. eines höheren Verpflichtungsgrades) beobachtet werden (Timonen 2003). In Verbindung mit der Verbesserung von Qualifikationen bildete dieses Prinzip die Grundlage der zukünftigen schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die gleichzeitig auch zur Bekämpfung von Armut eingesetzt wurde. In diesem Zusammenhang wurden die Ausgaben für Programme zur Entlastung des Arbeitsmarktes erhöht; infolge stieg die Anzahl der verschiedenen Programmtypen und Teilnehmer deutlich an.

Der Fokus allein auf Qualifizierungsprogramme wie in den 1970er Jahren konnte nicht aufrechterhalten werden, da diese zunehmend als zu kostenintensiv angesehen wurden. Hinzu kamen nun kostengünstigere Maßnahmen wie geförderte Beschäftigung oder Arbeitsgelegenheiten (Ulmestig 2007). Eine dieser Maßnahmen war die im Jahr 1992 eingeführte Jugendpraxis (*Ungdomspraktik*[36]), um arbeitslosen Jugendlichen bis 25 Jahren den Einstieg in Praktika zu erleichtern und damit den Übergang in Ausbildung oder Beschäftigung zu ermöglichen. Die Maßnahme war dabei ein auf Ausbildung gerichtetes Praktikum, welches ein Arbeitgeber beim Landesarbeitsamt beantragen konnte. Vorher muss der Jugendliche mit der Arbeitsvermittlung einen individuellen Entwicklungsplan abschließen.

Im selben Jahr legte der Nationale Ausschuss für Gesundheit und Wohlfahrt (*Socialstyrelsen*) fest, dass niemand dafür bestraft werden sollte, wenn Arbeit unter ei-

[36] Lag (1992:322) om ungdomspraktikanter sowie Förordning (1992:330) om umgdomspraktikanter.

nem tariflich ausgehandelten Mindestlohn liege und somit kein Anspruch auf Sozialleistungen bestehe (Aust/Ariba 2004). Die gleichen Argumente enthielt auch eine Empfehlung der schwedischen Regierung aus dem Jahr 1993, die eine klarere Regelung dieses Mindesteinkommens (SOU 1993:30) vorsah. Dies stieß auf weite Ablehnung seitens der Kommunen, die im Rahmen eines nationalen Mindesteinkommens für die Höhe der Sozialhilfeleistung die Verantwortung zu tragen gehabt hätten und weitere finanzielle Belastungen befürchteten. Dennoch wurden die Änderungen durchgesetzt. Gleichzeitig kam es auch zu Einschränkungen für die Sozialhilfebezieher, die fortan weniger Einspruchsmöglichkeiten besaßen (SOU 2000:3).

Im Jahr 1994 wurde die Zielgruppe der arbeitslosen Jugendlichen auch auf Sozialhilfeempfänger dieser Altersgruppe ausgeweitet (Verordnung über weiterführendes Training 1994:936). Diese Bestimmung wurde im Jahr 2000 in die Verordnung (2000:634) zu arbeitsmarktpolitischen Programmen überführt und im Gesetz (2000:625) über arbeitsmarktpolitische Programme geregelt.

2. Welle: Zunehmende Verpflichtung im Rahmen der Arbeitslinie

Lag die Intention der zu Beginn der 1990er Jahre implementierten Reformen darauf, die hohe Passivität der Leistungsbezieher im Rahmen (kommunaler) Programme durch eine Kombination aus Verpflichtung und Unterstützung zu beenden, kam es ab Mitte der 1990er Jahre zu einer strikteren Interpretation der Pflicht zur Aufnahme einer Beschäftigung. Dieser Neuausrichtung wird seitdem als *arbeijdlinien* (Arbeitslinie) bezeichnet, die sich damit von der bisherigen Ausrichtung auf eine ausschließliche Leistungsgewährung - der so genannten Leistungslinie - abgrenzte (Anxo/Niklasson 2006: 356).

Mit der neuen Ausrichtung wurden die Anforderungen an die Leistungsbezieher verstärkt, u. a. kam es zu einer intensiveren Verpflichtung aktiv nach Arbeit oder Training zu suchen bzw. zu strikteren Zugangsbedingungen zu Sozialleistungen. Dies bezog sich zunächst nur auf das Arbeitslosengeld: So wurde mit der Reform der Arbeitslosenversicherung 1997 (*Lag om 1997:238 om arbetslöshetsförsäkring*) u. a. das Leistungslevel reduziert. Später waren auch andere Sozialhilfeleistungen betroffen, u. a. wird seit der Änderung des Sozialgesetzes (*Socialtjänstlag*, SFS) im Jahre 1997 (Nr. 313) die Rechtsstellung für die verpflichtende Teilnahme an kommunalen Aktivierungsprogrammen und an den intensiven Programmen zur Stellensuche nun eindeutig gesetzlich geregelt.

Mit dieser neuen Regelung erhielten die Kommunen mehr Spielraum, dass Sozialhilfesystem an die lokalen Gegebenheiten anzupassen und Sozialhilfeempfänger zu aktivieren. Gleichzeitig wurde ab diesem Zeitpunkt die Zumutbarkeit verstärkt, die zu Beginn der 1990er noch unangetastet geblieben war. Bezieher von Sozialhilfe waren fortan verpflichtet, jede Arbeit anzunehmen, so dass eine Ablehnung u. a. aufgrund zu niedriger Bezahlung im Vergleich zum früheren Nettolohn nicht mehr zulässig war. Speziell arbeitslose Jugendliche unter 25 Jahren wurden verpflichtet, an Programmen teilzunehmen, um sich damit für den Bezug von Sozialhilfe zu qua-

lifizieren. Zudem wurde die Altersgrenze der Zielgruppe ausgedehnt. Zuvor zielte Aktivierungspolitik nur auf bedürftige Hilfeempfänger unter 25 Jahren. Mit den Änderungen wird die Zielgruppe der Hilfeempfänger auf über 25 Jahren und ältere ausgeweitet.

Die Implementierung der neuen Sozialhilfegesetzgebung markiert den ersten einschneidenden Wendepunkt im schwedischen System: Einerseits mit den Änderungen von einer bisher ausschließlich staatlich hin zu einer kommunal organisierten Verpflichtung von Leistungsempfängern und andererseits durch die immer enger gefasste Definition von Erwerbsfähigkeit (Aust/Ariba 2004; Sunesson et al. 1998).

Charakteristisch für die schwedische Arbeitsmarktpolitik war die starke und lange Fokussierung auf eine aktive Ausrichtung; dies erschwert eine klare Abgrenzung zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Allgemein orientiert man sich daran, dass Leistungsbezieher mehr Verantwortung für ihre eigene Einkommens- und Beschäftigungssituation übernehmen müssen und weniger dominant der Verpflichtungscharakter im Vordergrund steht. Dennoch gelten wie in anderen Ländern vor allem Jugendliche und Langzeitarbeitslose als Zielgruppe von Aktivierungsmaßnahmen. Im Gegensatz zu den hier betrachteten Ländern bezog Schweden von Anfang an noch eine weitere Gruppe mit ein: Arbeitslose Personen über 55 Jahren waren ebenso verpflichtet an Arbeitsbeschaffungs-, Trainings- oder anderen Maßnahmen teilzunehmen, wenn sie die maximale Dauer des Arbeitslosengeldbezuges ausgeschöpft hatten, um damit wieder Ansprüche auf Sozialleistungen zu erwerben (Arbetsmarknadsstyrelsen 1992).

Ein weiterer Fokus - neben der Integration von Leistungsbeziehern in den Arbeitsmarkt - wurde ähnlich wie in Großbritannien auf eine Steuerreduzierung gesetzt, um damit das Einkommen speziell unterer und mittlerer Einkommensklassen zu verbessern (Government of Sweden 2002: 25). Ausgeprägt war ebenso die Orientierung auf eine zunehmende Armutsbekämpfung, um dadurch die Zahl der Sozialhilfebezieher zu reduzieren. Dieses Thema stand vor allem während der Amtszeit des sozialdemokratischen Premierministers Persson auf der politischen Agenda (Government of Sweden 2003).

Tabelle 9
Gesetzliche Grundlagen zur Aktivierung von Leistungsempfängern in Schweden

1992	Gesetz zur Jugendpraxis (*Lag (1992:322) om ungdomspraktikanter*) – Erleichterter Einstieg in Praktika für arbeitslose Jugendlichen bis 25 Jahren; Ziel: Übergang in Ausbildung oder Beschäftigung
1994	Verordnung über weiterführendes Training (*Förordning (1994:936) om ungdomspraktikanter*) – Arbeitsmarkttraining für arbeitslose Jugendliche zwischen 17 und 29 Jahren, wenn keine reguläre Beschäftigung gefunden werden konnte
1994	Verordnung um einen Leitfaden für Jugendliche (*Förordning (1994:1837) om ungdomsintroduktion*) – Arbeitsplatzausbildung mit einer anschließend mindestens sechsmonatiger Beschäftigung für arbeitslose Jugendlichen zwischen 20 und 24 Jahren

1995	Gesetz über kommunale Antworten für Jugendliche *(Lag (1995:706) om kommuners ansvar för ungdomar)* – Kommunales Programm mit Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der gegebenen lokalen Bedingungen für arbeitslose Jugendliche unter 20 Jahren
1997	Gesetz über kommunale Antworten für Jugendliche *(Lag (1997:1268) om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år)* – Jugendgarantie für arbeitslose Jugendliche zwischen 20 und 24 Jahren; Verbesserung der Aussicht auf Beschäftigung oder Ausbildung; Vollzeit-Aktivität für maximal zwölf Monate; Vereinbarung eines individuellen Handlungsplanes
1997	Reform der Arbeitslosenversicherung (*Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring*) (Ablösung des Gesetzes zur Arbeitslosenversicherung 1973:370)
1998	Sozialhilfegesetz (*Socialtjänstlag 1997:313*) – Erweiterung zum Sozialhilfegesetz 1980:620; rechtliche Regelung der verpflichtenden Teilnahme an kommunalen Aktivierungs- und Stellensuchprogrammen
2000	Gesetz über arbeitsmarktpolitische Programme (*Lag (2000:625) om arbetsmarknadpolitiska programm*) – Verbesserung der Beschäftigungschancen für arbeitslose Jugendliche bis 24 Jahren durch kommunale Angebote
2000	Verordnung zu arbeitsmarktpolitischen Programmen (*Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program)* – Einführung der Aktivitätsgarantie für Personen über 20 Jahren, die Gefahr laufen, langzeitarbeitslos zu werden, oder die länger als 24 Monate arbeitslos gemeldet; Verbesserung und Absicherung der Erwerbsfähigkeit und Kompetenzen; Erleichterung des Wiedereintritts in den Arbeitsmarkt durch eine Vollzeitbeschäftigung mit finanziellem Ausgleich in Höhe des Arbeitslosengeldes
2001	Sozialhilfegesetz (*Socialtjänstlag 2001:453*) – Neuregelung der Sozialhilfegesetzgebung mit der Ablösung von SFS 1980:620 – Definition der Sozialhilfeempfänger als “aktivierungsbedürftig”: diese müssen fortan eine öffentliche Trainingsmaßnahme, eine Disziplinierungs- und Alltagsnormalisierungsmaßnahme auf kommunaler Ebene durchlaufen
2001	Verordnung über soziale Wohlfahrt (*Socialtjänstförordning (2001:937*) – Ergänzung 2006:1193 mit der Einführung eines Arbeitsplanes für jugendliche Arbeitslose (in Kraft getreten zum 1. Januar 2007)
2005	Verordnung zur Einstellungsbeihilfe (Förordning 2005:1199 om anställningsstöd) – Einführung des arbeitsmarktpolitischen Programms „Bonus-Beschäftigung“ (*Plusjobb*) als spezielle Form subventionierter Beschäftigung für Langzeitarbeitslose; Programm mit zeitlich begrenzter Laufzeit von zwei Jahren; seit 1. Januar 2006 in Kraft
2006	Verordnung zum befristeten Trainingsschema (*Förordning 2005:1206 om utbildningsvikariat*) – Einführung eines befristeten Trainingsschemas (*Utbildningsvikariat*) im öffentlichen Sektor mit zusätzlichen 10.000 Stellen für Arbeitslose; Subventionierung für Arbeitgeber
2007	Verordnung zur Beschäftigungs- und Entwicklungsgarantie (*Förordning 2007:414 om jobb- och utvecklingsgarantin*) – Ablösung der Aktivitätsgarantie; neu: weiter gefasster Personenkreis und strengere Regelungen – Fokus: intensivierte Suchaktivitäten unter Betreuung (1. Phase), Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen, Teilnahme an Arbeitstraining, subventionierter Beschäftigung und Verbesserung von Qualifikationen (2. Phase), nach 450 Tagen Beschäftigungsangebot im öffentlichen Sektor (3. Phase)

2007	Verordnung zur Beschäftigungsgarantie für Jugendliche (*Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar*) – Zusammenlegung der Jugendgarantie und des kommunalen Jugendprogramms
2007	Änderungen in der Arbeitslosenversicherung im Rahmen der Beschäftigungs- und Entwicklungsgarantie
2007	Verordnung zur Zusammenarbeit der Arbeitsvermittlung mit den Kommunen (*Förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program*) im Rahmen der Beschäftigungs- und Entwicklungsgarantie – Verpflichtung der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen bei der Gewährung von Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungs- und Entwicklungsgarantie

Quelle: Svensk författningssamling (http://www.riksdagen.se/); Notisum (http://www.notisum.se/) und Lagen nu! (http://lagen.nu/) (08.02.2008), eigene Zusammenstellung.

3. Welle: Fokus auf arbeitsmarktferne Gruppen und organisatorische Änderungen

Einschneidende Änderungen, die das schwedische System grundlegend in eine neue Richtung brachten, vollzogen sich vergleichsweise später als in anderen Ländern. Entgegen der lang geprägten Ausrichtung der Integration von kurzzeitigen Arbeitslosen oder arbeitslosen Jugendlichen kam es erst nach der Jahrtausendwende zu einem Umdenken in Richtung der Integration von arbeitsmarktferneren Personengruppen.

Erste Anzeichen waren im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Programme sichtbar. Waren die Maßnahmen vorher noch über eigene Gesetze geregelt, werden diese ab dem Jahr 2000 mit dem Gesetz bzw. der Verordnung zu arbeitsmarktpolitischen Programmen (*Lag (2000:625) bzw. Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program)* einheitlich geregelt. Mit der neuen Ausrichtung sollten die Beschäftigungschancen für arbeitslose Jugendliche bis 24 Jahren und für Langzeitarbeitslose jeglichen Alters durch kommunale Angebote verbessert werden. Die Aktivitätsgarantie wurde als neue Maßnahme integriert, in deren Rahmen wie bereits in Dänemark, Großbritannien und den Niederlanden ein individueller Aktionsplan zwischen Leistungsempfänger und Berater ausgearbeitet werden musste.[37] Die Aktivitätsgarantie war dahingehend ein neues Instrument, indem nun arbeitsmarktfernere Gruppe wie Langzeitarbeitslose oder Personen mit dem Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, betreut wurden. Im weiteren Sinne betraf dies auch arbeitslose Sozialhilfebezieher (Aust/Ariba 2004). Allgemein sollten damit deren Kompetenzen verbessert und der Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt erleichtert werden.

Die wichtigste Änderung betraf das Sozialgesetz, das im Jahr 2001 vollständig reformiert wurde und die bis dahin gültige Fassung aus den 1980er Jahren ablöste. Allgemein wurden ab diesem Zeitpunkt die Anforderungen für alle Leistungsbezieher - egal ob Arbeitslose oder Sozialhilfebezieher - verstärkt, u. a. die Kriterien, eine Arbeit aufzunehmen. Gleichzeitig wurden die Kriterien einer räumlichen und beruflichen Mobilität enger gefasst sowie die Sanktionsregelungen verschärft.

[37] Weitere Informationen zur Aktivitätsgarantie finden sich im Kapitel 6.2.3.1.

Nach einer stagnierenden Reformphase rückten aber erst ab dem Jahr 2006 arbeitsmarktpolitische Themen mit Bezug auf die Integration Langzeitarbeitloser in den Vordergrund. Ab diesem Zeitpunkt erfolgte u. a. die Einführung des arbeitsmarktpolitischen Programms „Bonus-Beschäftigung“ als spezielle Form einer subventionierten Beschäftigung für Langzeitarbeitslose und eines (zeitlich befristeten) Trainingsschemas im öffentlichen Sektor.

Weitreichende Änderungen vollzogen sich vor allem nach den Parlamentswahlen 2006. Jedoch bereits im Vorfeld dieser Wahlen wurde das Thema des Ausschlusses von immer mehr Menschen vom Arbeitsmarkt thematisiert: Denn obwohl die offiziell ausgewiesene Arbeitslosenquote niedrig war, waren viele Personen inaktiv oder erwerbsunfähig. Weiterhin verdeutlichten Umfragen den zunehmenden Vertrauensverlust in den Sozialstaat und in seine Regeln. Die Wahlniederlage der Sozialdemokraten mag daher der zunehmend veränderten Wahrnehmung des schwedischen Sozialmodells geschuldet sein (Agius 2007).

Die Reformen, die ab 2007 durchgesetzt wurden, waren vor allem auf Restriktionen, Kürzungen und Einschränkungen im sozialen Sicherungssystem fokussiert. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung wurde die Leistung gekürzt, die Bezugsdauer gesenkt und weniger Integrationsangebote bereitgestellt. Ebenso kam es zu Kürzungen bei Weiterbildungsmaßnahmen und bei der öffentlich finanzierten Beschäftigung für Langzeitarbeitslose und für Ältere (50+) sowie zu weniger Investitionen in die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Im Wesentlichen standen aber zwei Gesetzesvorschläge vom März und Juni 2007 im Vordergrund; sie bildeten den Startpunkt für eine Umwandlung der bis dahin existierenden Maßnahmen zur Integration von Leistungsbeziehern. Dabei handelt es sich um die Beschäftigungs- und Entwicklungsgarantie (*Jobb- och utvecklingsgaranti*, JoUG)[38] sowie die Jugendbeschäftigungsgarantie (*Jobbgaranti för ungdomar*)[39]. Gleichzeitig wurden in diesem Zusammenhang striktere Regeln für den Bezug von Arbeitslosengeld eingeführt werden (Regeringens proposition 2006/07:15; 2006/07:89), um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren[40]. Obwohl Schweden eine nach wie vor günstige wirtschaftliche Entwicklung aufweist, ist der Arbeitsmarkt von einer relativ hohen Anzahl von Langzeitarbeitslosen gekennzeichnet, welche oftmals Problemen wie sozialer Ausgrenzung, verminderten Chancen einer Rückkehr in Beschäftigung und dem Verlust von Qualifikationen und Fähigkeiten gegenüberstehen. Diese Personen stehen nun immer mehr im politischen Fokus.

---

[38] Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, Regeringens proposition 2006/07:89.

[39] En jobbgaranti för ungdomar, Regeringens proposition 2006/07:118.

[40] Regeringens proposition 2006/07:15; prop. 2006/07:89.

Mittlerweile wurden die Vorschläge[41] ratifiziert und traten zum 2. Juni bzw. 1. Dezember 2007 in Kraft. Die neue Beschäftigungsgarantie (*Förordning 2007:414 om jobb- och utvecklingsgarantin*) ersetzte die bis dahin bestehende Aktivitätsgarantie und bezieht fortan alle langzeitarbeitslosen Personen ein. Damit sind alle Personen nach 300 (450[42]) Tagen Leistungsbezug zur Teilnahme an Programmen verpflichtet. Eine Nicht-Teilnahme wird entsprechend sanktioniert, u. a. kommt es zum Verlust von Leistungszahlungen wie der aktiven Unterstützung (*Aktivitetsstöd*). Dabei sind Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungsgarantie an den individuellen Bedürfnissen des Leistungsbeziehers ausgerichtet, um eine Rückkehr auf den Arbeitsmarkt zu ermöglichen (Regeringens proposition 2006/07:89).

Die Beschäftigungsgarantie für Jugendliche zwischen 16 und 24 Jahren löste die bis dahin existierenden kommunalen Jugendmaßnahmen und die Jugendgarantie ab, die in ein Programm zusammengefasst wurden. Bereits nach drei (vorher sechs) Monaten Arbeitslosigkeit müssen arbeitslose Jugendliche an diesem Programm teilnehmen. Von Anfang an werden die Jugendlichen intensiv betreut, um in Beschäftigung, Training oder Ausbildung zu gelangen. Während ihrer Teilnahme erhalten die Jugendlichen Leistungen über die aktive Unterstützung. Jugendliche über 18 Jahren haben zusätzlich Anspruch auf die Entwicklungsunterstützung (*Utvecklingsersättning*). Gleichzeitig erfolgt - schneller als bei Personen ab 25 Jahren - eine schrittweise Reduzierung der Leistungen, um Jugendlichen den Anreiz zu nehmen, sich arbeitslos zu registrieren (*Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar*).

Die Beschäftigungsgarantie für Jugendliche wurde von einem weiteren Gesetzesvorschlag begleitet, um die Beitragsleistung der Arbeitgeber zur Arbeitslosenversicherung speziell für jugendliche Arbeitnehmer zu reduzieren (Prop. 2006/07:84 Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år); diese trat bereits im Juli 2007 in Kraft. Nach dieser Regelung betrug der Beitragssatz der Arbeitgeber zur Arbeitslosenversicherung nun 7,5 Prozent und wurde ab Januar 2008 auf 11,1 Prozent angehoben.

Die Änderungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung im Rahmen der Beschäftigungs- und Entwicklungsgarantie (2007) sahen konkret vor, dass das Leistungsniveau während der ersten 200 Tage Arbeitslosigkeit nur noch 80 Prozent des bisherigen Lohns betrug und anschließend eine Absenkung auf 70 Prozent bzw. 65 Prozent erfolgte. Damit verminderte sich auch die bisherige neunzigprozentige Ko-Finanzierung der Arbeitslosenkassen aus Steuermitteln. Dennoch kann man sagen,

---

[41] Die im Gesetzesvorschlag gemachten Änderungen zur Arbeitslosenversicherung traten am 2. Juli 2007 in Kraft. So wurde u. a. das generelle Recht abgeschafft, seine Suchaktivitäten während der ersten 100 Tage geografisch und auf den erlernten Beruf einzugrenzen. Gleichzeitig wurde ab diesem Zeitpunkt die Verpflichtung für Arbeitgeber abgeschafft, der Arbeitsvermittlung verfügbare Stellen zu melden.

[42] Personen mit einem Kind unter 18 Jahren können sich nach Ablauf der 300 Tage entscheiden, an einer der Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungs- und Entwicklungsgarantie teilzunehmen oder für weitere 150 Tage Arbeitslosengeld zu erhalten.

dass entgegen den Änderungen in anderen hier betrachteten Ländern das Leistungsniveau in Schweden jedoch immer noch recht hoch liegt.

Weiterhin wurde mit der Empfehlung 2006/07:89 eine Änderung der Organisationsform vorgeschlagen, die zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist. Ähnlich wie in den anderen Ländern gibt es für die Antragssteller auf Sozialleistungen mit der Arbeitsvermittlung (*Arbetsförmedlingen*) nur noch ein einziger Zugang. Dabei wurde die bis dahin bestehende Struktur aus Arbeitsmarktagentur (*Arbetsmarknadsverket*, AMV[43]), Arbeitsmarktausschuss (*Arbetsmarknadsstyrelse*n, AMS) und den 20 regionalen Landesarbeitsämter (*Länsarbetsnämnderna*) aufgeben und in die neue Form eingegliedert.

6.2 Aktivierung von Hilfeempfängern: Gesetzliche Grundlagen und deren Umsetzung

Die aktuelle gesetzliche Grundlage zur verpflichtenden Teilnahme an Maßnahmen und Programmen bilden für Sozialhilfeempfänger das Sozialgesetz aus dem Jahr 2001 (SFS:453) mit seinen diversen Änderung bis zum Jahresende 2007 (SFS: 409). Diese Gesetzesfassung löste das bis dahin bestehende Sozialgesetz Nr. 620 ab, welches seit 1980 (mit allen bis dahin vollzogenen Erweiterungen und Änderungen) existierte. Seit 2001 werden Sozialhilfeempfänger nun als aktivierungsbedürftig definiert, so dass sie eine öffentliche Trainingsmaßnahme bzw. eine „Disziplinierungs- und Alltagsnormalisierungsmaßnahme“ auf kommunaler Ebene durchlaufen müssen, um „gute“ Bürger und Arbeitnehmer zu werden (van Berkel et al. 2002).

Die Vielzahl der in Schweden bestehenden arbeitsmarktpolitischen Programme werden seit 2000 im Gesetz über arbeitsmarktpolitische Programme (*Lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program*) geregelt, das als Vorschrift sämtlicher Programme gilt, während konkrete Bestimmungen über die Ausgestaltung einzelner Maßnahmen sowie deren finanzielle Unterstützung in der entsprechenden Verordnungen (*Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program* sowie *Förordning (1996:1100) om aktivitätsstöd*) enthalten sind.

Im Anschluss sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie grenzt sich das Grundsicherungssystem von der Arbeitslosenversicherung ab? (6.2.1)
- Wer ist in Schweden die Zielgruppe im Sinne der erwerbsfähigen Hilfebezieher im SGB II? (6.2.2)
- Welche Bedingungen sind für den Bezug von Leistungen (Verpflichtung) zu erfüllen und welche Programme oder Maßnahmen liegen nach dem Gesetz vor? (6.2.3)

[43] Die Arbeitsmarktagentur besteht zurzeit aus dem AMS, 20 Landesarbeitsämtern und ca. 325 Arbeitsvermittlungen.

– Und wie sind die Sanktionsregelungen nach dem jeweiligen Sozialgesetz ausgestaltet? (6.2.4)

6.2.1 Abgrenzung der Grundsicherung von der Arbeitslosenversicherung

In Schweden besteht wie in anderen Ländern eine institutionelle Aufteilung zwischen der Arbeitslosenversicherung und dem Sozialhilfesystem (siehe Tabelle 10). Als Grundsicherung ist die Sozialhilfe (*Försörjningsstöd*) eine Leistung nach dem Sozialhilfegesetz (SFS), die von den Kommunen gewährt wird. Die Zahlung, die monatlich erfolgt, soll einen angemessenen Lebensstandard sichern und erfolgt erst nach einer Bedürftigkeitsprüfung, d. h. die eigenen finanziellen Mittel müssen ausgeschöpft sein. Sozialhilfeempfänger bekommen einen jährlich angepassten Grundbetrag, der nicht versteuert werden muss. So erhielt eine Einzelperson im Jahr 2007 3470 SEK (rund 370 €) plus der Leistungen für zusätzliche Kosten wie Unterkunft, Heizung oder Krankenversicherung. Kinder haben einen eigenen Rechtsanspruch.

Nach dem Sozialgesetz (SFS 2001 Kap. 4) müssen Hilfeempfänger, die arbeitsfähig sind, dem Arbeitsmarkt grundsätzlich zur Verfügung stehen, d. h. aktiv nach Arbeit suchen, Arbeitsangebote annehmen und als arbeitsuchend registriert sein.

Tabelle 10
Unterteilung der Leistungssysteme in Schweden

	Sozialhilfe	**Grundsicherung (i. S. einer Anschlussleistung zur Arbeitslosenversicherung)**	**Arbeitslosenversicherung**
Berechtigter Personenkreis	Erwerbsfähige nicht versicherte bzw. nicht anspruchsberechtigte Arbeitslose	Erwerbsfähige nicht versicherte bzw. nicht anspruchsberechtigte Arbeitslose (nach Verlust einer Beschäftigung)	Erwerbsfähige freiwillig versicherte Arbeitslose ab 20 Jahren (nach Verlust einer Beschäftigung)
Dauer des Leistungsbezuges	Unbegrenzt	300 Tage	I. d. R. 300 Tage mit Verlängerung um 150 Tage unter bestimmten Voraussetzungen
Anspruch auf Leistung	Bedürftigkeitsprüfung für Antragssteller und des Partners	Beschäftigung mindestens sechs Monate innerhalb der letzten zwölf Monate	Mindestens zwölf Monate Mitgliedschaft in einer A-Kasse für versicherte Arbeitslosengeldleistung Beschäftigung während der letzten zwölf Monaten für mindestens 70 Stunden im Monat oder alternativ 450 Stunden in den letzten sechs Monaten

Bedingungen für Leistungsbezug	Personen müssen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (aktive Jobsuche und Akzeptanz von Arbeitsangeboten) und bei der Arbeitsverwaltung registriert sein Verpflichtung zur Teilnahme an einer zugewiesenen Maßnahme Kooperation zur Aufstellung eines Handlungsplanes	Personen müssen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (aktive Jobsuche und Akzeptanz von Arbeitsangeboten) und bei der Arbeitsverwaltung registriert sein Verpflichtung zur Teilnahme an einer zugewiesenen Maßnahme Kooperation zur Aufstellung eines Handlungsplanes Arbeitsfähig für mindestens 3 Stunden am Tag/ 17 Stunden die Woche
Maßnahmenangebot während des Leistungsbezuges	Handlungsplan sowie Beratung und Betreuung, Training und Weiterbildung und subventionierte Beschäftigung Für versicherte Arbeitslose ist die Teilnahme an Programmen freiwillig, jedoch verpflichtend, sobald ein Programm gestartet wurde	
Administration	Kommunale Sozialbehörden	Staatliche Arbeitsverwaltung

Quelle: Eigene Zusammenstellung

In Schweden gibt es wie bereits in Dänemark zwei Formen zur Kompensation von Arbeitslosigkeit - über die Arbeitslosenversicherung und über die Grundsicherung. Die Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung ist freiwillig.[44] Arbeitslose, die in einen Arbeitslosenfond eingezahlt haben, erhalten ein einkommensabhängiges Arbeitslosengeld *(Voraussetzung einer Mitgliedschaft*). Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht jedoch erst dann, wenn auch die zweite Bedingung erfüllt ist (*Voraussetzung einer früheren Beschäftigung*): Der Antragssteller muss in den letzten zwölf Monaten mindestens 70 Stunden im Monat oder alternativ 450 Stunden in den letzten sechs Monaten beschäftigt gewesen sein. Das Arbeitslosengeld wird zunächst für 300 Tage gewährt, kann aber auf maximal 450 Tage[45] verlängert werden. Die Leistungshöhe orientiert sich an dem früheren Einkommen. Während der ersten 200 Tage entspricht die Leistung 80 Prozent des früheren Einkommens, dann reduziert sich die Leistung nach 100 Tagen auf 70 Prozent und nach weiteren 150 Tagen auf 65 Prozent.

Personen, die nicht gegen Arbeitslosigkeit versichert sind, erhalten die Grundsicherung, wenn sie mindestens sechs Monate innerhalb der letzten zwölf Monate beschäftigt waren. Werden die Bedingungen für beide Leistungen dennoch nicht erbracht, so steht ihnen Sozialhilfe zu, da die Arbeitslosenleistung erst nach Vollendung des 20. Lebensjahres in Anspruch genommen werden kann. Die Empfänger

[44] Die Mitgliedschaft in Arbeitslosenversicherungsfonds ist für Gewerkschaftsmitglieder verpflichtend, jedoch müssen alle Fonds für eine freiwillige Aufnahme offen sein. Die Arbeitslosenversicherungsfonds kooperieren eng mit den Gewerkschaften, sind aber an sich gesetzlich unabhängige Organisationen.

[45] Siehe Fußnote 42.

der Grundsicherung werden von der staatlichen Arbeitsverwaltung betreut, während die Kommunen für die Leistungen der Sozialhilfe zuständig sind. Die Leistung der Grundsicherung ist pauschaliert und betrug 2006 täglich 320 SK (rund 34 €) brutto, war jedoch nicht bedürftigkeitsgeprüft.

Alle arbeitslosen Leistungsbezieher sind verpflichtet, sich als arbeitsuchend zu registrieren (*arbetssökande*) und müssen bereit sein, mindestens drei Stunden pro Tag oder im Durchschnitt 17 Stunden pro Woche zu arbeiten sowie jedes Arbeitsangebot anzunehmen und aktiv nach Arbeit zu suchen. Gleichzeitig wird mit dem Betreuer ein individueller Handlungsplan ausgearbeitet. Dennoch ist die Betreuungsintensität seitens der Arbeitsverwaltung eher niedrig: Anforderungen an Eigenaktivität und Stellensuche sind gering und werden kaum kontrolliert. Erst nach 60 Wochen erfolgt eine Einschätzung, ob der Arbeitslosengeldbezieher eine realistische Chance hat, eine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu finden oder ob weitere Unterstützung seitens der Arbeitsverwaltung notwendig ist. Im ersten Fall wird Arbeitslosengeld für weitere 60 Wochen bezahlt, im zweiten Fall oder auch wenn die Arbeitslosigkeitsdauer bereits 120 Wochen beträgt, müssen die Arbeitslosen an Aktivitäten zur Unterstützung von Suchaktivitäten teilnehmen (Salonen 2000).

Während der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen können den Arbeitslosen finanzielle Mittel über die aktive Unterstützung (*Aktivitetsstöd*) gewährt werden (Förordning (1996:1100) om aktivitätsstöd). Die Höhe der Leistung ist dabei abhängig vom Versicherungsstatus der Person (versicherter vs. nicht-versicherter Arbeitsloser bzw. Sozialhilfeempfänger) (1996:1100, § 5).

6.2.2 Definition der Zielgruppe

Zwar gelten auch Empfänger von Arbeitslosenunterstützung (Arbeitslosengeld und Grundsicherung) als Zielgruppen schwedischer Aktivierungspolitik, im Vordergrund stehen hier die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger. Davon ausgenommen sind Alleinerziehende mit kleinen Kindern, Immigranten, Kranke, Invalide sowie arbeitsmarktferne Sozialhilfeempfänger, wenn deren Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt von den zuständigen Trägern oder Kommunen als zu gering eingestuft werden.

Arbeitsfähig ist dabei nicht eindeutig definiert. Zwar findet sich in § 9, Abs. 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes aus dem Jahr 1997 eine Definition von Arbeitsfähigkeit (mindestens drei Stunden täglich und durchschnittlich mindestens 17 Stunden pro Woche), jedoch wird diese Regelung bei Sozialhilfeempfängern nicht angewandt. Im Sozialhilfegesetz finden sich diesbezüglich keine Vorschriften. Die Einstufung der Arbeitsmarktnähe von Sozialhilfeempfängern erfolgt im Ermessen des kommunalen Betreuers.

Nach geltendem Recht (SFS 2001 Kap. 4, § 4) werden die Zielpersonen kommunaler Aktivierungsprogramme nach ihrem Alter in zwei Gruppen aufgeteilt. Alle Leistungsempfänger unter 25 Jahren können zur Teilnahme an einer Maßnahme verpflichtet werden. Personen über 25 Jahren können zu einer Teilnahme verpflichtet

werden, wenn sie Unterstützung benötigen oder ihre Fähigkeiten aus Gründen eingeschränkter sozialer, gesundheitlicher und qualifikatorischer Kompetenzen erweitern müssen (Salonen/Ulmestig 2004). Dennoch liegt der Fokus der kommunalen Aktivierungspolitik eindeutig auf Personen unter 25 Jahren, so dass die Verpflichtung zur Teilnahme an Maßnahmen für diese Gruppe wesentlich strikter ist (Bergmark 2003: 300).

6.2.3 Gesetzliche Regelungen zur verpflichtenden Maßnahmeteilnahme

Leistungsempfänger in Schweden haben kein Recht auf ein Maßnahmenangebot, sondern es besteht die Verpflichtung zur Teilnahme an einer zugewiesenen Maßnahme (SFS 1997:313). Damit wird in Schweden das Prinzip der beidseitigen Verpflichtung im Sinne des Forderns und Förderns (Hjertner Thorén 2005) nicht angewendet.

Das schwedische Sozialhilfegesetz bietet nur einen groben Rahmen für die Ausgestaltung der Aktivierungsprogramme, innerhalb derer die Kommunen jedoch bezüglich der Umsetzung dieser Programme freie Hand haben. So ist zwar das AMS übergreifend für die Einführung von arbeitsmarktpolitischen Programmen verantwortlich, dennoch können die Kommunen entscheiden welche Maßnahme (u. a. Training, Subventionierung etc.) sie anbieten und wie sie diese umsetzen. Im Gesetz gibt es keine Angaben zu Umfang (Wochenstunden), Dauer, Aktivierungsbeginn (Beginn der ersten Maßnahme), Folgeaktivierung und Maßnahmearten. Dadurch ergeben sich bei der Zuweisung zu Maßnahmen und deren Ausgestaltung große Unterschiede zwischen den Kommunen. Dies erklärt auch die Vielzahl der bestehenden Programme. In 2002 wurden rund 800 lokale Maßnahmen in landesweit 290 Kommunen gezählt (Salonen/Ulmestig 2004). Welche Programme nun tatsächlich angeboten werden, hängt sowohl von der Ressourcenausstattung und der Größe der Kommune ab als auch von der Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsverwaltung und der kommunalen Administration.

Der Verpflichtungscharakter ist bei kommunalen Aktivierungsmaßnahmen insgesamt wesentlich höher als bei den staatlich bereitgestellten Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Zunächst entscheidet ein Sozialhilfebeirat in der jeweiligen Kommune darüber, ob ein Antragsteller auf Sozialhilfe an Maßnahmen teilzunehmen kann und welche Maßnahmen für den Betreffenden in Frage kommen. Obwohl Sozialhilfeempfänger grundsätzlich auch an regulären Programmen der Arbeitsverwaltung teilnehmen können, haben aber nur jene Sozialhilfeempfänger, die als arbeitsmarktnah eingestuft werden, auch tatsächlich Zugang zu diesem breiten Angebot. Diejenigen, die unter anderem wegen sprachlicher Probleme, fehlender Berufserfahrung oder Krankheit nicht in die Kategorie „unmittelbar arbeitsmarktnah“ eingestuft werden, sind von lokalen Programmangeboten zur allgemeinen Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit abhängig.

Dabei gibt es auch hinsichtlich der Einschätzung der Arbeitsmarktnähe von Sozialhilfebeziehern große Unterschiede zwischen den Kommunen, die soziale Probleme

als Ursache für den Sozialhilfebezug, und den Kommunen, wo Arbeitslosigkeit als ausschlaggebendes Kriterium angesehen wird. Dementsprechend variiert der Aktivierungs- und Verpflichtungsgrad für die Teilnahme an einer Maßnahme. Letztendlich liegt es aber immer im Ermessen des Sozialbeirats vor Ort, ob ein Sozialhilfeempfänger an einer Maßnahme teilnehmen muss oder nicht (Giertz 2004; Salonen/ Ulmestig 2004).

Die Vielzahl der bestehenden kommunalen Programme lässt sich grob in folgende Kategorien einteilen: a) Beratung und Betreuung, b) Training und Weiterbildung und c) subventionierte Beschäftigung. Diese Programme werden oft auf Projektbasis organisiert. Die kommunalen Aktivierungsprogramme zielen allgemein darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer zu erhöhen, um durch Integration in Arbeit Unabhängigkeit von Sozialhilfe zu erreichen (SFS 2001 Kap. 4, § 4). Die Maßnahmen sollen derart ausgestaltet sein, dass die individuellen Präferenzen und Fähigkeiten berücksichtigt werden. Deshalb wird ein Teil der Programme speziell auf bestimmte Zielgruppen abgestimmt wie Jugendliche oder Langzeitarbeitslose, aber auch Einwanderer, Drogenabhängige oder ehemalige Straftäter. Nachfolgend wird eine Maßnahme für Langzeitarbeitslose (6.2.3.1) kurz vorgestellt.

6.2.3.1 Aktivitätsgarantie

Mit der 2000 eingeführten Aktivitätsgarantie sollten Langzeitarbeitslose durch individuell maßgeschneiderte Vollzeitprogramme und -aktivitäten wieder in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Zielgruppe dieses nationalen Arbeitsmarktprogramms waren alle Personen über 20 Jahren, die Gefahr liefen, langzeitarbeitslos zu werden oder die länger als 24 Monate arbeitslos gemeldet waren. Dies schloss theoretisch auch arbeitslose Sozialhilfeempfänger ein. Die Aktivitätsgarantie ähnelte in ihrer Ausgestaltung stark den kommunalen Programmen und wurde gemeinsam von lokalen Arbeits- und Sozialämtern durchgeführt. Im Juli 2007 wurde die Aktivitätsgarantie durch die Maßnahme Beschäftigungs- und Entwicklungsgarantie abgelöst, die nun alle langzeitarbeitslosen Leistungsempfänger einbezieht (siehe 6.1). Damit werden nun mehr Personen in das Programm einbezogen als bei der Aktivitätsgarantie, gleichzeitig müssen die Personen nun bereits nach 300 Tagen anstatt nach zwei Jahren an dem Programm teilnehmen. Gleichzeitig wird nun eine Nicht-Teilnahme entsprechend sanktioniert (Regeringens proposition 2006/07:89).

Von Bedeutung ist die Aktivitätsgarantie dahingehend, dass es sich bei dieser Maßnahme erstmals um eine individuell angepasste arbeitsmarktpolitische Aktivität handelte, indem der Teilnehmer und sein Betreuer einen individuellen Handlungsplan ausarbeiteten, der gewährleisten sollte, dass Arbeitslose auch während eines Arbeitspraktikums, einer Bildungsmaßnahme oder einer subventionierten Beschäftigung aktiv nach Arbeit suchen.

Die im Handlungsplan festgelegten Punkte bezogen sich im Wesentlichen darauf, welche Maßnahmen seitens der öffentlichen Arbeitsverwaltung zur Verfügung standen und welche Anforderungen an den Arbeitslosen gestellt wurden. Der Hauptun-

terschied der Aktivitätsgarantie zu anderen Maßnahmen lag darin, dass den Teilnehmern eine intensivere Hilfestellung bei der Arbeitssuche bereitgestellt wurde und gleichzeitig auch das Monitoring der Arbeitslosen (Vollzeitaktivitäten) erhöht wurde. Die Teilnahmedauer am Programm war unbegrenzt. Die Aktivitätsgarantie endete erst, wenn der/die Teilnehmer/-in eine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt gefunden hatte, an einer Aus- oder Weiterbildungsmaßnahme teilnahm (beides mit mindestens sechsmonatiger Dauer) oder sich völlig vom Arbeitsmarkt zurückzog. Während der gesamten Programmdauer erhielten die Teilnehmer Leistungen in Höhe des Arbeitslosengeldes.

Allerdings zeigte die Maßnahme auch eine Reihe von Schwächen auf: So nahmen überhaupt nur wenige Langzeitarbeitslose an dem Programm teil, gleichzeitig war Betreuungsintensität relativ niedrig (Forslund et al. 2004). Im Ergebnis hat die Teilnahme an der Maßnahme - im Vergleich zu einer Kontrollgruppe - nicht zu einer höheren Übergangsrate in Beschäftigung geführt. Forslund et al. (2004) kommen aber zu dem Schluss, dass sich die Zufriedenheit der Mehrzahl der Teilnehmer mit dem Programm erhöht hatte. Diese resultiere daraus, dass das Programm im Gegensatz zu anderen Maßnahmen großzügige und zeitlich unbefristete Einkommensersatzleistungen garantierte.

6.2.4 Sanktionsregelungen

Sowohl Sozialhilfebezieher als auch Arbeitslosengeldbezieher unterliegen aktiven Verpflichtungen. Unterschiede gibt es jedoch bei der Sanktionierung. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung gibt es im Gesetz klar definierte Anforderungen und Konsequenzen im Falle einer Ablehnung oder Nicht-Teilnahme wie die Reduzierung von Leistungen (Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring).

Die Sanktionierung und Überwachung im Sozialhilfebereich ist wesentlich schwieriger durchzuführen. Zwar wird ein Leistungsbezieher sanktioniert, wenn er/sie die Teilnahme an einem Aktivierungsangebot unbegründet ablehnt oder ohne Grund eine Maßnahme abbricht. Im Sozialgesetz wird jedoch lediglich vorgeschrieben, dass Sanktionen ausgesprochen werden können, aber nicht wann sanktioniert wird, wie lange und in welchem Umfang (SFS 2001 Kap. 4, § 5). Die im internationalen Vergleich geringe Sanktionsrate für Arbeitslosengeldbezieher deutet darauf hin, dass die kommunalen Vermittler wenig Gebrauch von den Sanktionsregelungen machen (Hjertner Thorén 2005; Ulmestig 2007).

Ebenso unterscheiden sich die Sanktionspraktiken zwischen den Kommunen, auch im Zusammenhang mit der Größe der Kommune, denn oftmals verfügen kleine Kommunen über keine eigenen Aktivierungsprogramme für Sozialhilfebezieher (Stranz 2007). Einzige Ausnahme bilden die im Sozialhilfegesetz klaren Sanktionsregelungen für Personen unter 25 Jahren (SFS 2001 Kap. 4, § 1).

6.3 Fazit

Die Aktivierungspolitik in Schweden basiert - ähnlich wie in den anderen hier betrachteten Ländern - auf dem Prinzip des Fordern und Förderns, jedoch besteht im

Unterschied zu diesen Ländern keine gegenseitige Verpflichtung, d. h. Kommunen sind nicht verpflichtet, Maßnahmen anzubieten, während Leistungsempfänger an Programmen teilnehmen müssen. Der historische Abriss bis zum aktuellen Rand verdeutlicht, dass die bis dahin stark prägende aktive Arbeitsmarktpolitik mehr und mehr von „aktivierenden“ Elementen unterlaufen wurde; dies kam sowohl im Bereich der Arbeitslosenversicherung und noch stärker im Bereich der Sozialhilfe zum Vorschein.

Traditionell wurde Schweden immer als Kernland der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Kvist 2003) bezeichnet. Die arbeitsmarktpolitischen Veränderungen ab den 1990er Jahren spiegeln jedoch ein anderes Bild wider: Nicht Schweden, sondern Dänemark avancierte zum Vorreiter bei der Implementierung von Aktivierungsstrategien und den strengen *work-first*-Elementen in die Arbeitsmarktpolitik wie ein zunehmender Verpflichtungsgrad für den Leistungsbezug, Kürzungen in Leistungshöhe und -dauer, einer strikteren Sanktionierung sowie administrative Änderungen. Im Vergleich schlugen die Dänen den veränderten Kurs weitaus früher und stringenter ein: Einschneidende Arbeitsmarktreformen fanden bereits ab 1994 statt, während in Schweden der Umschwung erst ab 1997 eingeleitet, mit der Sozialhilfegesetzreform 2001 fortgesetzt und erst mit dem Reformpaket ab 2006 erreicht wurde.

Änderungen hin zu einer stärkeren Aktivierung wurden in Schweden vor allem unter der Erkenntnis vollzogen, dass vormals erprobte Instrumente entweder nicht mehr ausreichten oder zu kostenintensiv waren, um den Zustrom von Arbeitslosen zu bewältigen. Im Zuge gestiegener Arbeitslosigkeit kam es zur Einführung neuer Instrumente und zu Änderungen in der Arbeitslosenversicherung (1997) sowie zur Einführung verpflichtender Elemente in das Sozialhilfegesetz (1998). Durch den massiven Maßnahmeeinsatz wurde die offene Arbeitslosigkeit verringert, gleichzeitig aber auch die reguläre Beschäftigung. Ein wichtiger Grund für die Ineffizienz der Maßnahmen war dabei, dass die Teilnahme für Arbeitslosengeldbezieher freiwillig war und oft nur dazu benutzt wurden, neue Ansprüche auf Lohnersatzleistungen zu erwerben (Sianesi 2001), während im Gegenzug die Sozialhilfeempfänger - unabhängig der individuellen Präferenzen und Bedürfnisse - Programmangebote annehmen mussten.

Die stringentere *work-first*-Orientierung setzte in Schweden ab 2006 ein: Ab diesen Zeitpunkt wurden Reformen durchgeführt, die einerseits die Anforderungen an die Leistungsempfänger erhöhten (u. a. Verstärkung der Suchaktivitäten), andererseits der Fokus darauf gelegte wurde, eine relativ breite Personzahl in den Aktivierungsfokus einzubeziehen. Letzteres muss vor allem auch unter dem Aspekt betrachtet werden, dass es trotz der relativ geringen offiziellen Arbeitslosenrate von sechs Prozent eine hohe Zahl an Beziehern von Krankengeld und der Erwerbsminderungsrente gab. Rechnet man die Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrente und Krankengeld zusammen, so kam es seit 1995 zu einem Zuwachs von etwa 30 Prozent, was 2005 einem Anteil von 9,4 Prozent an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter entsprach (Konle-Seidl/Lang 2006).

7 Zusammenfassung

7.1 Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik

Die historische Abhandlung zur Entwicklung und Implementierung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik verdeutlicht den Wandel weg von einer traditionell Status sichernden Ausrichtung mit generöser Leistungsgewährung hin zu einem stärkeren Fokus auf verpflichtende und sanktionierende Elemente in Kombination mit beschäftigungsfördernden Komponenten, unabhängig vom wohlfahrtstaatlichen Kontext.

Diese Neuorientierung mit dem Ziel der Erwerbsintegration möglichst aller erwerbsfähigen Personen fand mittlerweile in vielen Ländern statt. Auch in den hier betrachteten Ländern kann ein Paradigmenwechsel hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik identifiziert werden: Die Bedingungen für den Leistungsbezug und zur Arbeitsaufnahme für Sozialleistungsempfänger jeglicher Art wurden verstärkt sowie der Schwerpunkt auf die Integration aller erwerbsfähiger Personen in den Arbeitsmarkt gelegt. Im Allgemeinen scheint diese Entwicklung zu einer stärkeren Rekommodifizierung (Dingeldey 2007) beizutragen und damit den Wechsel von Wohlfahrt zu Beschäftigung durch einen stringenteren Zugang zu passiven Leistungen und zielgerichtete Maßnahmen zu propagieren (Taylor-Gooby 2008). Selbst in den durch einen hohen Sozialschutz gezeichneten skandinavischen Ländern ist der Wandel zu einer individuellen zielgerichteten Arbeitsmarktpolitik zu beobachten, d. h. in allen Ländern ist eine eindeutige *work-first*-Ausrichtung in der Arbeitsmarktpolitik offensichtlich (Konle-Seidl 2008). So wurde u. a. auch in Schweden, die bisher als Nachzügler dieser veränderten Sichtweise galten, ab dem Jahr 2006 ein umfassendes Reformprogramm vorgelegt.

Aktivierung von Individuen und Sozialsystemen

In Anlehnung an Barbier (2005) lassen sich in allen Ländern die von ihm identifizierten Aktivierungsdimensionen, d. h. die Aktivierung auf individueller Ebene und die Aktivierung von Sozialsystemen feststellen. Wenn auch mit unterschiedlichem Umfang und zu unterschiedlichen Zeitpunkten fanden in allen Ländern weitreichende Reformen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme - zunächst eher im Bereich der Arbeitslosenversicherung, später auch im Grundsicherungsbereich - statt. Mit Blick auf die „*workfare*“-Komponente kam es länderübergreifend zu einer Verschärfung der Regelungen für den Bezug von Sozialleistungen und zu einer stringenteren Definition von Erwerbstätigkeit. Beruhten alte Regelungen oftmals auf dem Konzept der „geeigneten Arbeit“, wird nun das Prinzip der „allgemein akzeptierten Arbeit“ angewendet. Dahinter steht, dass grundsätzliche jede Arbeit Maßnahme angenommen werden muss und aktiv nach Arbeit gesucht werden muss. Gleichzeitig verstärkte sich die pädagogische Komponente, indem Sozialleistungsempfänger in ihrem „Aktivierungsprozess“ durch einen Arbeitsvermittler/Berater betreut wurden. In diesem Zusammenhang nimmt der Berater eine immer wichtigere Rolle ein (Fromm/Sproß 2008), um den Leistungsempfänger in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die individuellen Handlungs- oder Aktionspläne als verpflichtende Vereinbarung gelten dabei als Grundlage für diesen Integrationsprozess in Beschäftigung und/oder Aus-

bildung und damit den Abgang aus dem Leistungsbezug. Damit mehren sich auch die Anzeichen einer zunehmend präventiven Handhabung, um das Abdriften in eine „Maßnahmekarriere“ zu unterbinden.

Neben den Änderungen auf individueller Ebene fanden in allen Ländern - zu unterschiedlichen Zeitpunkten - organisatorische Umgestaltungen hin zu einer einheitlichen Verwaltung von Sozialleistungen statt.[46] Obwohl nach wie vor in fast allen Ländern eine administrative Zweiteilung in der Betreuung von Arbeitslosengeld- (staatlich) und Wohlfahrtsempfängern (kommunal) stattfindet - mit Ausnahme Großbritanniens, wo die Betreuung ausschließlich von staatlicher Ebene aus erfolgt - ist der Zugang zu unterschiedlichen Verwaltungssystemen für Arbeitslose und Grundsicherungsbezieher im Sinne eines „*one-stop-shop*“ stärker vereinheitlicht worden. Seit 2001 gibt es das Jobcenter in Großbritannien, seit 2002 das CWI in den Niederlanden, seit 2007 die lokalen Beschäftigungszentren in Dänemark und seit 2008 die Arbeitsmarktagentur in Schweden.

Änderung der Zielgruppenorientierung

Neben der neuen Ausrichtung zeigt sich weiterhin, dass eine Änderung in der Zielgruppenorientierung von ausschließlich arbeitsmarktnahen Gruppen hin zu den Rand- und Problemgruppen bzw. arbeitsmarktfernen inaktiven Gruppen stattgefunden hat. Abkehrend auch von einem spezifisch auf bestimmte Personengruppen konzentriertes Programm- und Maßnahmeangebot u. a. für Jugendliche oder Langzeitarbeitslose wurde in allen Ländern in den vergangenen beiden Jahrzehnten ein immer größerer Personenkreis in den Aktivierungsprozess einbezogen und die Maßnahmen entsprechend dem größeren Personenkreis angepasst. Dies spiegeln eine Reihe von Reformen wieder, u. a. die WIA 2006 in den Niederlanden und die Wohlfahrtsreform 2008 in Großbritannien. Dennoch existieren nach wie vor spezifische auf Jugendliche ausgerichtete Maßnahmen wie die Beschäftigungsgarantie für Jugendliche in Schweden. So ist der Verpflichtungscharakter als auch die Sanktionspraxis für junge Leistungsempfänger strikter als für Personen ab 25 (Großbritannien, Niederlande und Schweden) oder 30 Jahren (Dänemark), um ein zu langes Verweilen in Arbeitslosigkeit zu unterbinden. Jugendliche Leistungsbezieher müssen daher bereits nach 13 Wochen (Dänemark), drei (Schweden) bzw. sechs Monaten (Großbritannien, Niederlande) Leistungsbezug an aktivierenden Maßnahmen teilnehmen.

Verstärkung der sozialen Komponente: Soziale Aktivierung

Das primäre Ziel der unmittelbaren Integration in den Arbeitsmarkt wird in den meisten Ländern um eine weitere Zielkomponente - einer „sozialen Aktivierung“ - ergänzt. Soziale Aktivierung wird dabei als das (Wieder-)Heranführen an den Arbeitsmarkt im Sinne einer sozialen Integration verstanden, so dass hier zwar auch gefordert wird (u. a. verpflichtende Teilnahme an Maßnahmen), jedoch der Fokus auf der

[46] Ausführliche Informationen zur Administration und Governance bei Konle-Seidl 2008.

Förderung und Verbesserung persönlicher Kompetenzen, der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und individueller Ressourcen liegt. Über die Teilnahme an sozial-integrativen Maßnahmen wird den Personen auch die Möglichkeit gegeben, an der Gesellschaft auf einer anderen Weise anstatt über bezahlte Beschäftigung teilzuhaben (Nicaise/Meinema 2004).

Die breiteste Palette an sozialen Maßnahmen findet sich in den Niederlanden, die bereits Mitte der 1990er Jahre Regelungen zur sozialen Aktivierung einführten. Im Rahmen von *Melkert III* erhielten Kommunen die Möglichkeit, arbeitsmarktferne Personen mit zusätzlichen Problemen zu betreuen und diese wieder an einen normalen Lebens- und Arbeitsrhythmus heranzuführen. Im Sozialhilfegesetz 2004 wurde soziale Aktivierung auch gesetzlich geregelt. In Großbritannien wurde mit dem dritten Pfeiler der 1997 implementierten Wohlfahrtsreform der Fokus auf nicht-erwerbsfähige Personen gerichtet, dennoch liegt der Fokus eindeutig auf der Integration erwerbsfähiger Leistungsempfänger. Mit Blick auf die skandinavischen Länder zeigt sich, dass Möglichkeiten einer sozialen Aktivierung weniger stark ausgeprägt sind: In Dänemark und Schweden gibt es zwar keine expliziten sozial-integrativen Maßnahmen, dennoch können Personen mit zusätzlichen Problemen, die in diesem Kontext nicht als arbeitslos gelten, freiwillig an kommunalen Programmen teilnehmen.

7.2 Unterschiede trotz Konvergenz

Trotz der länderübergreifend konvergenten Entwicklung weisen die hier betrachteten Länder einige Unterschiede im Entwicklungsprozess auf: So bieten nicht alle Kommunen der Niederlande und der skandinavischen Länder - in Abhängigkeit von der kommunalen Größe und Ausstattung - Aktivierungsprogramme an; in Schweden besteht auch keine gesetzliche Verpflichtung dazu. Die Teilnahme an Programmen ist trotz der Absicht der Integration aller erwerbsfähigen Personen in den Arbeitsmarkt bis dato nicht überall verpflichtend geregelt. So waren gerade in Großbritannien bis Ende 2007 bestimmte Personengruppen wie Alleinerziehende oder Personen ab 50 Jahren von einer verpflichtenden Maßnahmeteilnahme ausgeschlossen, während in Schweden und Dänemark zusätzliche Ausnahmeregelungen für arbeitsmarktferne Hilfeempfänger galten, wenn sie zusätzliche physische oder soziale Probleme neben Arbeitslosigkeit aufweisen (Dänemark) oder deren Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt als gering eingestuft wurden (Schweden).

Weitere länderspezifische Unterschiede sollen kurz genannt werden: In Großbritannien lag der Fokus bereits zu Beginn des Aktivierungsprozess auf konkreten Kürzungs- und Prämienprogramme, um Anreize zu erhöhen, eine Beschäftigung aufzunehmen, und Sanktionen für Nicht-Arbeitswillige zu verstärken. Erst im weiteren Verlauf rückten auch Aspekte der Beschäftigungsförderung sowie die Vermeidung sozialer Ausgrenzung und Armut in den Vordergrund der britischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Im Vergleich zu anderen Ländern legte man hier auf einen starken Fokus auf Steuerreduzierungen als Anreiz zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung.

In den Niederlanden wurden in Kritik an der zu hohen Abhängigkeit vom passiven Leistungssystem und deren zu stark geprägte Kompensation von Einkommensverlusten zunehmend *work-first*-Elemente eingeführt. Gemäß dem Motto „Arbeit vor Transfereinkommen“ wurde Erwerbsarbeit zunehmend als intrinsisches Gut (Cox 1998: 397) betrachtet anstatt ausschließlich auf Statussicherung abzuzielen. Im Vergleich zu den skandinavischen Ländern startete der Prozess jedoch früher.

Die eher aktiv geprägte Ausrichtung in den skandinavischen Ländern änderte sich infolge wirtschaftlicher Bedingungen und Probleme in der Finanzierung der Sozialleistungssysteme. Zunehmend verlagerte sich der Fokus von einer staatlichen Verantwortung auf die stärkere Betonung der Eigenverantwortung. Mit Blick auf die in den nordischen Ländern hohe Bedeutung von Qualifikation und Bildung sollten die Individuen über eine Erhöhung ihrer persönlichen Ressourcen einen gesellschaftlichen Beitrag leisten. Die Einführung der strengen Elemente des *work-first*-Prinzips im Sinne „Beschäftigung anstatt Leistungsbezug“ führte zunächst in der dänischen, mit zeitlicher Verzögerung auch in der schwedischen Arbeitsmarktpolitik zu Änderungen. Im Vergleich mit den Niederlanden und Großbritannien zeigt sich weiterhin, dass die Änderungen in beiden skandinavischen Ländern zu einem stärkeren Ineinandergreifen des Arbeitslosen- und Grundsicherungssystems geführt haben. Gerade Dänemark scheint hier eine Vorreiterrolle zu spielen, da mit dem Gesetz über aktive Beschäftigungsmaßnahmen erstmal eine einheitliche Grundlage zur Ausgestaltung von Aktivierungsmaßnahmen für alle Leistungsempfänger vorliegt.

Mittlerweile zeigt sich, dass in allen Ländern eine Art Mischverhältnis aus stringenten Verpflichtungselementen und Beschäftigungs- und Bildungsaspekten vorliegt. Gerade in Großbritannien scheinen nun auch zunehmend Qualifikation und Bildung eine wichtige Rolle zu spielen, auch wenn die Ausgaben für bildungspolitische Maßnahmen noch gering sind. In den anderen drei Ländern verstärkte sich über die Zeit die Verpflichtungskomponente hin zu einem stärkeren *work-first*-Ansatz.

Abschließend ist zu fragen, ob eine aktivierende Sozialpolitik oder Arbeitsmarktpolitik (im Sinne einer Verpflichtung für den Leistungsbezug) dazu beitragen hat, arbeitsmarktferne Gruppen (wieder) in den Arbeitsmarkt einzugliedern bzw. die Beschäftigungschancen oder sogar des Beschäftigungsniveau einzelner Personengruppen erhöht hat. Eindeutig lässt sich die Frage noch nicht beantworten: Zwar zeigen sich in allen Ländern Veränderungen im allgemeinen Beschäftigungsniveau durch gestiegene Erwerbstätigenquoten oder gesunkene Arbeitslosenquoten, dennoch kann vermutet werden, dass der Aktivierungsgrad von arbeitsmarktfernen Personengruppen immer noch zu niedrig ist.

Literatur

Aarts, Leo; de Jong, Philip R. (2003): The Dutch Disability Experience, in: Prinz, Christoper (Hrsg.): European Disability Pension Policies. 11 Country Trends 1970-2002, Aldershot: Ashgate, S. 253-276.

ABW Algemene bijstandswet (1996) (Sozialhilfegesetz).

Adam, Stuart; Emmerson, Carl; Frayne, Christine and Goodman, Alissa (2006): Early Quantitative Evidence on the Impact of the Pathways to Work Pilots, DWP Research Report No. 354; http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2005-2006/rrep354.pdf (18.10.2007).

Agius, Christine (2007): Sweden's 2006 Parliamentary Election and After: Contesting or Consolidating the Swedish Model?, Parliamentary Affairs, 60 (4), S. 585–600.

Andersen, John; Etherington, David (2005): Flexicurity, Workfare or Inclusion? The Politics of Welfare and Activation in the UK and Denmark. Center for Labour Market Research (CARMA), University of Aalborg.

Anxo, Dominique; Niklasson, Harald (2006): The Swedish Model in Turbulent Times: Decline or Renaissance? International Labour Review, 145 (4), S. 339-371.

Arbetsmarknadsstyrelsen (1992): Arbetsmarknadspolitik i förändring. En grundläggande bok om arbetsmarknadspolitikens villkor (Arbeitsmarktpolitik in der Veränderung. Ein Grundlagenbuch um arbeitsmarktpolitische Bedingungen), Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.

Aust, Andreas; Arriba, Anna (2004): Policy Reforms and Discourses in Social Assistance in the 1990s. Towards 'Activation'. Paper presented at ESPAnet Conference, 9.–11. September, Oxford.

Barbier, Jean-Claude (2005): Citizenship and the Activation of Social Protection: A Comparative Approach, Bristol: The Policy Press.

Bergmark, Åke (2003): Activated to Work? Activation Policies in Sweden in the 1990s. Revue française des affaires sociales 4, S. 291-306.

Blank, Rebecca (2005): Welfare to Work – An Overview of Welfare-to-Work Efforts, CESifo DICE Report 2/2005, S. 3 ff; http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20DICE%20Report%202005/CESifo%20DICE%20Report%202/2005/dicereport205-forum1.pdf (17.10.2007).

Bogdan, Claudia (2005): Mit Sicherheit besser? Aktivierung und Flexicurity in Dänemark, ZeS-Arbeitspapier Nr. 6/2005.

Bolvig, Iben; Jensen, Peter; Rosholm, Michael (2003): The Employment Effects of Active Social Policy, IZA Discussion Paper No. 736.

Braun, Thorsten (2001): Flexibilität und soziale Sicherung in Dänemark unter besonderer Berücksichtigung von aktiver Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildung, in: Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen.

Cebulla, Andreas (2001): Flexibilität und soziale Sicherung in Großbritannien unter besonderer Berücksichtigung des „New Deal", in: Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen.

Cox, Robert (1998): From Safety Net to Trampoline, Governance: An International Journal of Policy and Administration 11 (4), S. 397-414.

Dänisches Finanzministerium (2006): Denmark's Convergence Programme 2006, http://uk.fm.dk/Publications/2006/Denmarks%20Convergence%20Programme%202006.aspx (16.07.2008).

Deacon, Alan (2000): Learning from the US? The Influence of Americas Ideas upon New Labor's Thinking on Welfare Reform, Policy and Politics, 28 (1), S. 5-18.

Dingeldey, Irene (2007): Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen „Arbeitszwang" und „Befähigung". Eine vergleichende Analyse aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien, Berliner Journal für Soziologie 2, S. 189-209.

Dingeldey, Irene (2005): Zehn Jahre aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, WSI Mitteilungen 1/2005.

DIVOSA (2007): Work first werkt. Op weg naar evidence based work-first (Work-first wirkt. Auf dem Weg zu einer nachweislichen work-first), Amsterdam: Hugo-Sinzheimer Institut, http://www.divosa.nl/Docs/Publicaties/2007/work%20first.pdf (16.11.2007)

DMG (2007): Decision Maker Guide 2007, DWP; http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/dmg/ (15.11.2007).

Dolton, Peter; O´Neill, Donald (1997): The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Some Experimental Evidence from the U.K. Economic Department Working Paper Series, National University of Ireland, Maynooth; http://economics.nuim.ie/research/workingpapers/documents/N710897.pdf (22.08.2007)

DØR (1988): Dansk Økonomi (Die dänische Wirtschaft), Kopenhagen: Det Økonomiske Råd.

DØR (2002): Dansk Økonomi: Konjunkturvurdering. Det danske arbejdsmarked og arbejdsmarkedspolitiken. (Die dänische Wirtschaft: Konjunkturanalyse. Der dänische Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik), Kopenhagen: Det Økonomiske Råd.

DWP Department for Work and Pensions (2006): A New Deal for Welfare: Empowering People to Work, Cm 6730.

DWP, Statistics and Research; http://www.dwp.gov.uk/asd/ (23.08.2007).

E&T Act Employment and Training Act (1973) (Gesetz über Beschäftigung und Training).

ECOTEC (2004): Basic information report 2004 United Kingdom, European Employment Observatory Report, Birmingham: ECOTEC; http://www.eu-employment-observatory.net/resources/bir/bir_uk2004_en.pdf (05.03.2008).

Employment and Support Allowance Regulations (2008) (Verordnung zur Beschäftigungs- und Unterstützungsleistung).

Employment und Support Allowance (Transitional Provisions) Regulations (2008) (Zusätzliche Verordnung zur Beschäftigungs- und Unterstützungsleistung).

Esping-Andersen, Gøsta (1990): Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton: University Press.

Etherington, David (1998): From Welfare to Work in Denmark: An Alternative Free Market Policies?, Policy and Politics, 26 (2), S. 147-161.

Förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program (2007) (Verordnung zur Zusammenarbeit der Arbeitsvermittlung mit den Kommunen).

Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar (2007) (Verordnung zur Beschäftigungsgarantie für Jugendliche).

Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin (2007) (Verordnung zur Beschäftigungs- und Entwicklungsgarantie).

Förordning (2005:1206) om utbildningsvikariat (2005) (Verordnung zum befristeten Trainingsschema).

Förordning (2005:1199) om anställningsstöd (2005) (Verordnung zur Einstellungsbeihilfe).

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program (2000) (Verordnung zu arbeitsmarktpolitischen Programmen).

Förordning (1994:1837) om ungdomsintroduktion (1994) (Verordnung um einen Leitfaden für Jugendliche).

Förordning (1996:1100) om aktivitätsstöd (1996) (Verordnung zur aktiven Unterstützung).

Förordning (1994:936) om ungdomspraktikanter (1994) (Verordnung über weiterführendes Training).

Förordning (1992:330) om umgdomspraktikanter (1992) (Verordnung zur Jugendpraxis).

Forslund, Anders; Froberg, Daniela; Lindqvist Linus (2004): The Swedish Activity Guarantee, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 16; http://www.oecd.org/dataoecd/60/29/30905345.pdf (14.11.2007).

Fromm, Sabine; Sproß, Cornelia (2008): Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger: Programme, Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich, IAB-Forschungsbericht 1/2008.

Giddens, Anthony (2000): The Third Way – The Renewal of Social Democracy, Cambridge; Polity Press.

Giertz, Anders (2004): Making the Poor Work: Social Assistance and Activation in Sweden, Lund Dissertations in Social Work No. 19, School of Social Work, Lund; http://www.lub.lu.se/luft/diss/soc_490/soc_490.pdf (09.08.2007).

Gilbert, Neil; Voorhis, Rebecca A. Van (Hrsg.) (2003): Changing Patterns of Social Protection, New Brunswick: Transaction Publishers.

Goos, Elisabeth; Schmid Josef (1999): Die US-amerikanische Wohlfahrtsreform, WIP Occassional Paper Nr. 8 – 1999.

Government of Sweden (2003): Sveriges handlingsplan mot fattigdom och utestängning 2003-2005 (Schwedens Handlungsplan gegen Armut und Ausgrenzung 2003-2005).

Government of Sweden (2002): Sveriges handlingsplan för sysselsättning 2002 (Schwedens Handlungsplan für Beschäftigung 2002).

Graversen, Brian Krogh (2003): An Evaluation of the Impact of Danish Active Social Programmes on Welfare Dependence. The Danish National Institute of Social Research, University of Aarhus and The Graduate School for Integration, Production and Welfare. Paper presented at the VIIIth Spring Meeting of Young Economists, 5. April 2003, Katholieke Universiteit Leuven; http://www.econ.kuleuven.be/smye/abstracts/a270.htm (07.08.2007).

Grogger, Jeffrey; Karoly, Lynn A. (2005): Welfare Reform – Effects of a Decade of Change, Cambridge & London: Harvard University Press.

Hales, Jon; Taylor, Rebecca; Mandy, William; Miller, Melissa (2003), Evaluation of Employment Zones: Report on a Cohort Survey on Long-term Unemployed in the Zones and a Matched Set of Comparison Areas, DWP Research Report 176, London: Department for Work and Pensions.

Halvorsen, Rune; Jensen, Per H. (2004): Activation in Scandinavian Welfare Policy – Denmark and Norway in a Comparative Perspective, European Societies, 6 (4), S. 461-483.

Hasluck, Chris (2001): Lessons from the New Deal: Finding Work, Promoting Employability, New Economy, 8 (4), S. 230-234.

Heath, Anthony (1991): The Underclass and the Culture of Dependency. CREST Working Paper Nr. 6, Centre for Research into Elections and Social Trends.

Hjertner Thorén, Katarina (2005): Municipal Activation Policy: A Case Study of the Practical Work with Unemployed Social Assistance Recipients. Working Paper 2005:20, IFAU Institutet för arbetsmarknads-politisk utvärdering, Uppsala; http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2005/wp05-20%203.pdf (09.08.2007).

JS Act Jobseeker's Act (1995) (Gesetz über Arbeitsuchende).

JS Regulation Jobseeker's Allowance Regulation (1996) (Verordnung über Arbeitsuchende).

Kirby, Simon; Riley, Rebecca (2004): Compulsory Work-focused Interviews for Inactive Benefit Claimants: An Evaluation of the British ONE Pilots, Labour Economics, 11 (4), S. 415-429.

Kluve, Jochen (2006): The Effectiveness of European Active Labour Market Policy, RWI: Discussion Papers Nr.37/ IZA Discussion Paper No.2018.

Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Siemes, Sabine (2004): Drei Menüs – und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark, Diskussionspapier, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung; http://library.fes.de/pdf-files/asfo/02598.pdf (19.11.2007).

Konle-Seidl, Regina (2008): Hilfesysteme und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich, IAB-Forschungsbericht 7/2008; http://doku.iab.de/forschungsbericht/2008/fb0708.pdf (20.10.2008).

Konle-Seidl, Regina; Fromm, Sabine; Lang, Kristina (2005): Die SGB II-Reform im europäischen Kontext. In: Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg (Hrsg.): SGB II. Sozialgesetzbuch Zweites Buch. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Zahlen, Daten, Fakten. Jahresbericht 2005, Nürnberg, S.86-102.

Konle-Seidl, Regina; Lang, Kristina (2006): Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials * Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen Sozialleistungsbeziehern im internationalen Vergleich, IAB-Forschungsbericht 15/2006; http://doku.iab.de/forschungsbericht/2006/fb1506.pdf (19.11.2007).

Kristenensen, Ole Steen (1993): Activating the Disadvantaged, Hinnerup: Forlaget Praxis.

Kvist, Jon (2000): Activating Welfare States. Scandinavian Experiences in the 1990s. Research Programme on Comparative Welfare State Research, SFI Working Paper 7:2000; http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Working_papers/workingpaper2000_7.pdf (14.11.2007).

Kvist, Jon (2003): Scandinavian Activation Strategies in the 1990s: Recasting Social Citizenship and the Scandinavian Model, Revue française des affaires socials 4, S.223-249.

Lag (2000:625) om arbetsmarknadpolitiska programm (2000) (Gesetz über arbeitsmarktpolitische Programme).

Lag (1997:1268) om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år) (1997) (Gesetz über kommunale Antworten für Jugendliche).

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (1997) (Gesetz der Arbeitslosenversicherung).

Lag (1995:706) om kommuners ansvar för ungdomar (1995) (Gesetz über kommunale Antworten für Jugendliche).

Lag (1992:322) om ungdomspraktikanter (1992) (Gesetz zur Jugendpraxis).

Lov om aktiv beskæftigelsesindsats (2003) (Gesetz über aktive Beschäftigungsmaßnahmen).

Lov om aktiv socialpolitik (1998) (Gesetz über eine aktive Sozialpolitik).

Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsespolitik (2005) (Gesetz über die Verantwortlichkeit zur Steuerung aktiver Beschäftigungsmaßnahmen)

Lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel (2001) (Gesetz zur Arbeitslosigkeit).

Lov om kommunal aktivering (1994) (Gesetz über kommunale Aktivierung).

Lov om kommunal beskæftigelsesindsats (1990) (Gesetz über kommunale Beschäftigungsmaßnahmen).

Mead, Lawrence M. (2001): The Politics of Conservative Welfare Reform, in: Blank, Rebecca; Haskins, Ron (Hrsg.): The New World of Welfare, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, S. 201-220.

Merckx, Katja (2005): Reïntegratie, de praktijk. Onderzoek naar de netto-effectiviteit van reïntegratie van bijstandsgerechtigden en de factoren die van invloed zijn op reïntegratie (Reintegration, die Praxis. Eine Untersuchung der Netto-Effektivität zur Integration von Sozialhilfeempfängern und den Faktoren, die Reintegration beeinflussen); BAZN, de bestuursacademie, HBDO Onderwijs en Welzijn, Tilburg. http://www.reintegratiemeldpunt.nl/admin/editor/files.asp?id=121 (14.08.2007).

Missoc (2006): Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz. Gegenseitiges Informationssystem zur sozialen Sicherheit der Europäischen Kommission; http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2006/organisation_de.pdf (17.10.2007).

New Deal (Misc Provs) Order (1998) (New Deal Verordnung).

Nicaise, Ides; Meinema, Thea (2004): Experimente zur sozialen Aktivierung in den Niederlanden. Ein Synthesebericht. Synthesebericht des Peer Review Meeting, 15. & 16. Juni 2004, Den Haag; www.ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2005/pr_nl_de.pdf (14.08.2007).

Noordam, F.M (2004): Socialezekerheidsrecht (Gesetz zur sozialen Sicherheit), Kluwer, Deventer.

Ochel, Wolfgang (2005): Welfare-to-work Experiences with Specific Work-first Programmes in Selected Countries. International Social Security Review, 58 (4), S. 67-93.

OECD (2008): OECD Economic Surveys: Denmark - Volume 2008 Issue 2, OECD: Paris.

OECD (2006): Activation Strategies and Performance of Employment Services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom; OECD Report for Joint SZW/ OECD Seminar, The Hague, 29 March 2006.

OECD (2004): OECD Economic Survey of the Netherlands 2004: Reform of the Sickness and Disability Benefit Schemes; http://www.oecd.org/dataoecd/62/20/31826833.pdf (14.08.2007).

OECD (2001): Labour Market Policies That Work, Policy Brief July 2001; http://www.oecd.org/dataoecd/18/51/2007171.pdf (08.04.2008).

Regeringens proposition 2006/07:89 (Gesetzesentwurf der schwedischen Regierung).

Regeringes propostion 2006/07:84 (Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år) (Gesetzesentwurf der schwedischen Regierung).

Regeringens proposition 2006/07:15 (Gesetzesentwurf der schwedischen Regierung).

Regierung Niederlande (2006): Participatieplaats langer mogelijk dan twee jaar (Maßnahme länger möglich als zwei Jahre), Nieuwsbericht 26.10.2006, http://www.regering.nl/Actueel/Pers_en_nieuwsberichten/2006/oktober/26/Participatieplaats_langer_mogelijk_dan_twee_jaar (15.11.2007).

Rosdahl, Anders; Weise, Hanne (2001): When All Must be Active – Work-fare in Denmark, in: Lødemel, Ivar; Trickey, Heather (Hrsg.): 'An offer you can't refuse'. Welfare in International Perspective, Bristol: Policy Press, S. 159-180.

Salonen, Tapio (2000): Outsiders and Activation in Swedish Labour Market Policy. Paper presented at the European Research Seminar "The Activating Welfare States: New Ways of Fighting Poverty and Social Exclusion in Europe", 27-28 Oktober 2000, Lund.

Salonen, Tapio; Ulmestig, Rickard (2004): Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering (Niedrigste Stufe. Eine Untersuchung zur kommunalen Aktivierung), Rapportserie i socialt arbete. Nr 1, 2004, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbeite, Växjö universitet; http://vxu.se/presscenter/nedersta_trappsteget.pdf (14.11.2007).

SFS Socialtjänstlag (2007:409) (2007) (Sozialgesetz).

SFS Socialtjänstlag (2001:453) (2001) (Sozialgesetz).

SFS Socialtjänstlag (1997:313) (1997) (Sozialgesetz).

Sianesi, Barbara (2001): An Evaluation of the Active Labour Market Programmes in Sweden. IFAU Working Paper 2001:5; http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2001/wp01-5.pdf (14.11.2007).

Socialtjänstförordning (2001:937) (2001) (Verordnung über soziale Wohlfahrt).

SOU Statens offentliga utredningar 2000: 3. Delbokslutet ”Välfärd vid vägskäl” (Teilabschluss „Wohlfahrt an der Schnittstelle“).

SOU Statens offentliga utredningar 1993: 30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten (Das Recht auf Sozialhilfe im Sozialgesetz).

Spies, Henk; van Berkel, Rik (2001): Workfare in the Netherlands – Young Unemployed People and the Jobseeker’s Employment Act, in: Lødemel, Ivar; Trickey, Heather (Hrsg.): ‘An offer you can’t refuse’. Welfare in International Perspective, Bristol: Policy Press, S.105-132.

Stranz, Hugo (2007): Utrymme för variation – om prövning av socialbidrag (Platz für Variation – eine Überprüfung der Sozialhilfe), Stockholm: Samhällsvetenskapliga fakulteten, Institutionen för socialt arbete – Socialhögskolan, Stockholms universitet; http://www.diva-portal.org/diva/getDocument?urn_nbn_se_su_diva-6728-2__fulltext.pdf (17.10.2007).

Strawn, Julie; Greenberg, Mark; Savner, Steve (2001): Improving Employment Outcomes under TANF, in: Blank, Rebecca; Haskins, Ron (Hrsg.): The New World of Welfare, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, S. 223-244.

Sunesson, Sune et al. (1998): The Flight from Universalism, European Journal of Social Work, 1 (1), S. 19-29.

SUWI Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (1998) (Gesetz über die Organisationsstruktur im Bereich Arbeit und Einkommen).

Taylor-Gooby, Peter (2008): The New Welfare State Settlement in Europe, European Societies, 10 (1), S. 3-24.

Timonen, Virpi (2003): Policy maps – Finland/Sweden; http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/secondyearsreports/policymaps/swefinpolicymaps.pdf (17.10.2007).

Torfing, Jacob (2003): Diskursive forhandlingsnetværk i aktiveringspolitikken (Diskursive Verhandlungsnetzwerke in der Aktivierungspolitik), Working Paper 2003:4, Centre for Democratic Network Governance, Roskilde University http://ruc.dk/upload/application/pdf/e65cb5b0/Working_Paper_2003_4.pdf (19.11.2007).

Trickey, Heather; Walker, Robert (2001): Steps to Compulsion within British Labour Market Policies, in: Lødemel, Ivar; Trickey, Heather (Hrsg.): ‘An offer you can’t refuse’. Welfare in International Perspective, Bristol: Policy Press, S. 181-213.

U.S. Department of Health and Human Services, Office of Family Assistance; http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/caseload/monthlyindex.htm (26.09.2007).

Ulmestig, Rickard (2007): På gränsen till fattigvård?: En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag (An der Armutsgrenze?: Eine Studie zur Arbeitsmarktpolitik und Sozialhilfe), Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

Van Berkel, Rik (2006): The Decentralisation of Social Assistance in the Netherlands, International Journal of Sociology and Social Policy, 26 (1/2), S. 20-31.

Van Berkel, Rik; Hornemann Møller, Ivar; Williams, Colin C. (2002): The Concept of Inclusion/Exclusion and the Concept of Work, in: Van Berkel, Rik; Hornemann Møller, Ivar (Hrsg.): Active Social Policies in the EU. Inclusion through participation? Bristol: Policy Press, S. 15-44.

Van Berkel, Rik; Van der Aa, Paul (2005): The Marketization of Activation Services: A Modern Panacea? Some Lessons from the Dutch Experience, Journal of European Social Policy, 15 (4), S. 329-343.

Van den Berg, Gerard J.; van der Klaauw, Bas; van Ours, Jan C. (2003): Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work, Journal of Labour Economics, 22 (1), S. 211-241.

Van Nes, Peter J.; Cluitmans, M.M.; Koning, Jaap de (1998): Evaluatie van activering (Evaluierung von Aktivierung). Eindversie. In opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Divisie Arbeid en Onderwijs, Rotterdam.

Van Oorschot, Wim (2002): Miracle or Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes, Journal of Social Policy, 31 (3), S. 339-420.

Van Oorschot, Wim (2001): Flexibilität und soziale Sicherung in den Niederlanden – Politik für Arbeitnehmer und Versorgungspersonen, in: Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen.

Van Oorschot, Wim; Engelfriet. Richard (2000): Work, Work, Work. Labour Market Participation Policies in the Netherlands 1970-2000, COSTA13 System Description The Netherlands, TISSER.

Viebrok, Holger (2004): Absicherung bei Erwerbsminderung, Expertise für die Sachverständigenkommission für den fünften Altenbericht der Bundesregierung; http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung3/Pdf-Anlagen/viebrok-absicherung-bei-erwerbsminderung,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf (08.04.2008).

Welfare Reform Act (2007) (Wohlfahrtsreform).

WIA Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (2007) (Erwerbsunfähigkeitsgesetz über Arbeit und Einkommen nach Leistungsvermögen).

WIW Wet Inschakeling Werkzoekenden (1998) (Gesetz zur Beschäftigung Arbeitsuchender).

WRP Act Welfare Reform and Pensions Act (1999) (Wohlfahrtsstaatsreform und Rentengesetz).

WSW Wet Sociale Werkvoorziening (1998) (Gesetz über geschützte Beschäftigung)

WW Werkloosheidswet (1996) (Arbeitslosigkeitsgesetz).

WWB Wet Werk en Bijstand (2004) (Gesetz über Arbeit und Sozialhilfe).

WWR (1987): Activerend Arbeidsmarktbeleid (Aktivierende Arbeitsmarktpolitik), The Hague: SDU.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
14/2007	Heinz ,C. Hense, C. Koch, S. Osiander, C. Sprenger, C	Modellversuch Bürgerarbeit: Zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt	12/07
15/2007	Baethge-Kinsky, V. Bartelheimer, P. Henke, J. Land, R. Willisch, A. Wolf, A. Kupka, P.	Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II	12/07
1/2008	Fromm, S. Sproß, C.	Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger: Programme, Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich	2/08
2/2008	Bernhard, S. Hohmeyer, K. Jozwiak, E. Koch, S. Kruppe, T. Stephan, G. Wolff, J.	Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen	3/08
3/2008	Fischer, G. Dahms, V. Bechmann, S. Bilger, F. Frei, M. Wahse, J. Möller, I.	Langfristig handeln, Mangel vermeiden: Betriebliche Strategien zur Deckung des Fachkräftebedarfs Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2007	7/08
4/2008	Schweigard, E.	Berufsbezogene ESF-BA-Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund: Zielgruppenerreichung und Verbleib nach Maßnahmeende	7/08
5/2008	Kleinert, C. Matthes, B. Jacob, M.	Die Befragung „Arbeiten und Lernen im Wandel: Theoretischer Hintergrund und Konzeption	8/08
6/2008	Hartig, M. Jozwiak, E. Wolff, J.	Trainingsmaßnahmen: Für welche unter 25-jährigen Arbeitslosengeld II-Empfänger erhöhen sie die Beschäftigungschancen?	8/08
7/2008	Konle-Seidl, R.	Hilfereformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich	8/08
8/2008	Dauth, W. Hirschenauer, F. Rüb, F.	Vergleichstypen 2008: Neufassung der SGB-III-Typisierung	8/08

Stand: 17.11.2008

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx

Impressum

IAB-Forschungsbericht 9/2008

Herausgeber
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nuremberg

Redaktion
Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung
Jutta Sebald

Rechte
Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website
http://www.iab.de

Bezugsmöglichkeit
http://doku.iab.de/forschungsbericht/2008/fb0908.pdf

Rückfragen zum Inhalt an:

Cornelia Sproß
Telefon 0911.179 3092
E-mail cornelia.spross@iab.de